

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

TERCERAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP
LA ARGENTINA DE LA CRISIS
Recomposición, nuevos actores y el rol de los intelectuales

“Pobreza de Ciudadanía:

El ejemplo de un grupo de receptores del PJHD en el barrio Todo Por los
Niños, de la ciudad de La Plata”

Mesa N° 6: Cuesta Abajo
Desigualdad social, pobreza y exclusión social
Coordinadora: Amalia Eguía

Bertoncello, Ana Victoria
Estudiante Sociología –UNLP
E-MAIL: anavicberton@infovia.com.ar

INTRODUCCIÓN

El modelo de intervención social del Estado conocido como Estado de Bienestar expresó una articulación diferente entre los sectores económicos y el sistema político sobre la base de una nueva relación entre el capital y el trabajo. El acuerdo se expresó en un conjunto consistente de políticas públicas con una orientación distributiva y protectora del sector trabajo.

Siguiendo el análisis que hacen Grassi, Hintze y Neufeld¹, puede afirmarse que el período de crecimiento y paz social que caracterizó al mundo capitalista luego de la segunda guerra mundial y que incluyó a las sociedades latinoamericanas alcanzó sus límites en la década del 70. La “crisis de acumulación” encontró rápidamente en el discurso neoconservador un culpable: el Estado de Bienestar y su papel en la redistribución de recursos y en la regulación de la economía. En los 80 las economías latinoamericanas fueron las de mayor endeudamiento externo, las de mayor inflación y las de mayor distribución desigual del ingreso. La crisis fue global, de un modelo social de acumulación, y los intentos de resolución han derivado en transformaciones estructurales que dan lugar a un modelo diferente que incluye por definición la informalidad laboral, el desempleo, el subempleo, la desprotección laboral y, consecuentemente, la pobreza.

En Argentina, las transformaciones estructurales se constituyeron en un programa político consistente a partir de los años noventa (sin embargo, las condiciones estructurales de posibilidad de las mismas fueron construyéndose a partir de la política de la dictadura militar desde 1976). Durante los primeros años de la década del '90 y después de una década de virtual estancamiento, la economía argentina experimentó un renovado ciclo de expansión y crecimiento. Esta recuperación tuvo lugar en el marco de medidas de ajuste y de un proceso de transformación estructural y redefinición del papel del Estado y de los mercados. Estos hechos dejaron como resultado modificaciones sustantivas en la organización y el

¹ Estela, Grassi, Susana, Hintze y María, Neufeld: "Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Un análisis del sistema educativo, de las obras sociales y de las políticas alimentarias", Bs.As., Editorial Espacio, 1997.

funcionamiento de la economía, en la orientación de las políticas públicas y en los comportamientos de los actores políticos y sociales.

Así, Argentina profundizó la transformación de su economía con la aplicación de un conjunto de medidas -privatización de las empresas públicas, ajuste fiscal, apertura de la economía- destinadas a centrar la actividad económica alrededor del mercado. El resultado fue la configuración de una sociedad compleja y heterogénea, con fuertes tendencias a la desigualdad, a la diferenciación social, económica y cultural de distintos grupos y sectores, y a la generación de nuevas formas de pobreza.

Dentro del marco de reformas realizadas por el Estado Argentino desde 1990, el núcleo central del replanteamiento de la intervención social del Estado pasó por la desarticulación entre la política económica y la política social, paralelamente al desplazamiento de los valores de la equidad social y la igualdad de oportunidades por los de la estabilidad y la eficiencia. El objetivo fundamental de la política económica dejó de ser el de asegurar el pleno empleo y pasó a concentrarse en la tarea de preservar los equilibrios macroeconómicos para contener los procesos inflacionarios. En el campo de la política social se produjo un desplazamiento en los objetivos, mientras que antes se le asignaba una función correctiva, ahora el rol del Estado se restringe a atenuar las consecuencias no deseadas del funcionamiento libre del mercado, concibiendo tales resultados como inevitables. Por otro lado, estos cambios, implicaron la disolución de la noción de ciudadanía social como condición igualitaria de oportunidades de vida reconocidas como atributo inalienable de los integrantes de un Estado en cuanto se renuncia a la aspiración de construir un sistema de garantías institucionales que asegure a todos los ciudadanos un standard común de oportunidades de vida.

El objetivo de este trabajo es analizar un caso particular de política social implementada por el Estado argentino desde enero de 2002: el “Plan Jefes y Jefas de hogar Desocupados” (PJHD), analizarlo, contrastando los objetivos explícitos del programa con la experiencia concreta de

un grupo de receptores del mismo, habitantes del Barrio “Todo por los Niños” de la ciudad de La Plata.

Nuestra hipótesis de partida es que si el Plan Jefas y Jefes de hogar Desocupados se propone garantizar el Artículo 75 de la Constitución Nacional que reconoce el “Derecho Familiar a la Inclusión Social”, la forma en que es ejecutado el PJHD, las condiciones para acceder a su obtención, y el beneficio que se le da a cada receptor, no bastan para lograr la obtención de la inclusión social.

MARCO CONCEPTUAL:

Sabiendo que, los conceptos adoptados para definir los contenidos de un determinado problema social configuran en gran medida los criterios que orientan las acciones emprendidas para modificarlo, la gran discusión que subyace a las definiciones de la pobreza es la concerniente al tipo de política pública que se implementará. Concepto y medida de la pobreza deberían vincularse con las estrategias y el diseño institucional adoptado para atender el problema.

Según el informe presentado a principios de febrero por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), la pobreza pasó del 53% en mayo de 2002 al 57,5 % en octubre de 2002. Ante estos niveles de pobreza, el Gobierno dispuso dar asistencia a 1.600.000 personas a través del Plan Jefas y Jefes de Hogares, y a otras 200.000 personas más mediante otros planes asistenciales. Según los cálculos del INDEC, sino fuera por la implementación de estos planes “la situación sería peor”², 131.000 personas más hubieran caído en la pobreza sin esa ayuda, y los niveles de indigencia, hubieran aumentado en 725.000 personas.

Se da por sentado que sin esa “ayuda” la situación *hubiese sido peor*; nos proponemos analizar si la situación no *hubiese sido mejor* si el interés no se hubiese desplazado de las causas de la pobreza al combate de los síntomas, si los recursos destinados a esos planes se hubiesen utilizados de manera diferente, en planes sociales con objetivos diferentes, que

apunten a la inclusión social y no solamente a la contención social.³ Para realizar un análisis de políticas públicas es preciso situarse dentro del proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión, desde su surgimiento, desarrollo y posible solución. Ello implica identificar *actores sociales y estatales* con capacidad de movilizar recursos para obtener una decisión o política por parte del Estado⁴.

En este trabajo se consideran a las políticas públicas como el “*conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritario*”⁵.

Siguiendo el análisis realizado por Susana Torrado⁶, en Argentina, el desarrollo del Estado de bienestar emergió durante la industrialización sustitutiva, cuando se generalizó el trabajo asalariado. Los modelos justicialista (1945-1955) y desarrollista (1958-1972) tuvieron en común la ampliación de la cobertura del seguro social. Sin embargo, ambos oscilaron entre el particularismo y el universalismo de las prestaciones, y ninguno incluyó el seguro de desempleo, ni las políticas activas de empleo dentro de las políticas sociales.

Desde 1976, como anteriormente se dijo, se asiste al desmantelamiento del Estado de bienestar y a su reemplazo por el Estado subsidiario, concepción inherente a las estrategias de ajuste ahora dominantes. La subsidiariedad connota una visión residual de las políticas

2 Edición Electrónica del diario “El Día”, 1 de febrero 2003 .

3 Sobre esta cuestión, me parece importante resaltar las declaraciones realizadas por Eduardo Bustelo al presentar su renuncia como viceministro de Desarrollo Social. En esa entrevista, Bustelo sostuvo que “el salto de la pobreza no podía evitarse dada la recesión económica”, pero que “sí podría haberse evitado el aumento de la indigencia y que faltó ‘voluntad política’ para hacerlo”. Finalmente fue categórico al señalar que “con los recursos actuales se podría erradicar la indigencia en la Argentina” y “que es inexcusable no hacerlo”. Declaraciones realizadas en Revista Veintitrés; “Ascenso y caída. Final sin prestigio para la carrera de Mejjide. Pasó a un puesto fantasma de \$ 7.200”; Número 140, Año 3. 15/3/01

4 Guillermo O’DONNELL. y Oscar OSZLAK. “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg B. Y Sulbrand J. (Comps.) Para investigar la Administración Pública. Madrid. INAP. 1984.

5 Manuel TAMAYO SÁEZ, “El análisis de políticas públicas” en R. Bañón y E. Carrillo (comps) La nueva Administración Pública” Madrid. Alianza Universidad.1997. Citado por REPETTO Fabián en “Notas para el Análisis de las Políticas Sociales. Una propuesta desde el Institucionalismo”, en Perfiles Latinoamericanos. Revista de la Sede Académica de México de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Año 7. N° 12 Junio de 1998.

6 Susana Torrado “Notas sobre la estructura social argentina al comenzar los años 90.La dimensión de la pobreza”,Política Social: la cuenta pendiente.,Editorial Sudamericana, Bs.As.1996

públicas: al Estado sólo le corresponde actuar allí donde el mercado no llega o donde no hay mercado.

Siguiendo la exposición que hace Luciano Andrenacci⁷, puede afirmarse que durante las décadas en las que predominó una visión tutelar del Estado, en Argentina, se desarrollaron políticas sociales universales en las que el Estado tenía como función importante garantizar los derechos sociales de la población (y en ese marco la política social tuvo un papel complementario de la política económica); sin embargo, los cambios que se profundizaron en los años 80, apuntan a la instauración de un modelo distinto de desarrollo económico y social, de base neoliberal, en el cual la focalización reemplaza a la idea central de programas universales.

Dentro del marco de reformas realizadas por el Estado Argentino desde 1990, el núcleo central del replanteamiento de la intervención social del Estado pasó por la desarticulación entre la política económica y la política social. Paralelamente al desplazamiento de los valores de la equidad social y la igualdad de oportunidades, por los de la estabilidad y la eficiencia, el objetivo fundamental de la 'política económica' pasó a concentrarse en la tarea de preservar los equilibrios macroeconómicos para contener los procesos inflacionarios. Correlativamente, en el campo de la política social se produjo un cambio en los objetivos, mientras que antes se le asignaba una función correctiva, ahora el rol del Estado se restringe a mitigar las consecuencias no deseadas del funcionamiento libre del mercado, concibiendo tales resultados como inevitables. Este proceso implica la disolución de la noción de ciudadanía social como condición igualitaria de oportunidades de vida reconocidas como atributo inalienable de los integrantes de un Estado, en cuanto se renuncia a la aspiración de construir un sistema de garantías institucionales que asegure a todos los ciudadanos un standard común de oportunidades de vida.

⁷ Luciano Andrenacci, "Ciudadanos de Argirópolis", en Revista Agora N° 7

Argentina a lo largo de su historia, mantuvo en general un doble perfil de política: el seguro social para los trabajadores del sector formal y la asistencia social para los sectores más pobres (que llegaba sólo a un grupo reducido de ellos, debido a la escasez de recursos destinados).

En el nuevo contexto, desaparece toda referencia a los 'deberes' y 'funciones indelegables' del Estado y, correlativamente las citas a los derechos de los ciudadanos. Así, de la noción de intervención social del Estado como promotora y garante del Bienestar y la Seguridad social se pasa ahora a la de políticas sociales, y de ésta a la de programas sociales, entendidas como un conjunto de medidas de asistencia focalizada para amortiguar de alguna manera las 'consecuencias no deseadas' del libre funcionamiento del mercado.

Hay una transición desde la noción de ciudadanía a la de beneficiarios o destinatarios de los programas (población objetivo) como categoría más relevante de la acción política. Del patrón igualitario de las políticas universalistas se pasa al criterio de la focalización, como selectividad del gasto social orientado a asistir a los sectores 'vulnerables'. De tal manera, de una aspiración a lograr la vigencia plena de un mínimo standard de vida como condición de posibilidad para el ejercicio pleno de la ciudadanía, se pasa ahora a la noción de 'población en situación de vulnerabilidad', con lo cual la condición de riesgo a la que hace referencia el concepto de vulnerabilidad se constituye en la categoría legitimadora de la intervención asistencial.

Las políticas sociales, entendidas como medios para la realización de un conjunto de valores, que constituyen su finalidad, son uno de los instrumentos que tiene el Estado para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía.

Para el análisis que propone el presente trabajo se utilizará en gran medida el trabajo de Mark H. Moore, en su "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas"(1993), Moore pone de manifiesto la importancia de la definición del problema y de los objetivos en la elaboración de políticas públicas. Así, destaca la importancia de los

conceptos adoptados para definir los contenidos de un determinado problema social, y como éstos configuran los criterios que orientan las acciones de las políticas públicas. A través de este trabajo, Moore recorre el problema de la heroína, pero aporta un modelo de análisis de políticas públicas, en donde adquiere particular importancia la correlación entre la definición del problema, los objetivos estratégicos del gobierno y los instrumentos de políticas, que puede presentar gran utilidad a la hora de evaluar las políticas públicas con respecto a la pobreza.

Este trabajo se encuadra también en el trabajo de Eduardo Bustelo “Pobreza Moral. Reflexiones sobre la política Social Amoral y la Utopía Posible”, allí se desarrolla la idea de pobreza de ciudadanía “pobreza es sobretodo pobreza de ciudadanía, ésta es aquella situación social en la que, las personas no pueden obtener las condiciones de vida -material e inmaterial- que le permita desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad”.⁸ Al definir de esta manera la pobreza, el autor, se distancia de la famosa teoría del derrame -“primero lograr el crecimiento económico para así luego lograr la disminución de la pobreza”-, tan en auge en Argentina en la década del 90. El concepto de pobreza propuesto por Bustelo incluye diferentes dimensiones: estar por debajo de un ingreso monetario mínimo, NBI, la no participación política, niveles amplios de desigualdad social. Así definido el problema de la pobreza, los objetivos de la política pública diseñada para superarlo deberían tener en cuenta todas las dimensiones antes mencionadas.

En Argentina se vive una situación de avasallamiento de los derechos sociales y de los preceptos constitucionales, los derechos sociales son derechos exigibles, siguiendo el análisis de Abramovich y Courtis: “existen normas constitucionales y tratados internacionales que consagran derechos económicos, sociales y culturales que generan obligaciones concretas al Estado, y estas obligaciones resultan exigibles judicialmente...el Estado debería

necesariamente erogar recursos para llevar a cabo las prestaciones positivas que se le exigen”⁹. Para la restauración de los derechos sociales son necesarias una serie de medidas estructurales que tengan como finalidad prioritaria y esencial combatir la pobreza y la indigencia, y fundamentalmente promover la reinserción ciudadana.

Considerando que el PJHD propone como objetivo el “derecho familiar a la inclusión social”, definimos la inclusión social: “la inclusión social significa englobar al conjunto de la población en el sistema de instituciones que definen la dinámica social, y concierne tanto el acceso a los rendimientos institucionales como a la dependencia del modo de vida de las personas con respecto a éstos”¹⁰.

Con este esquema conceptual haremos el análisis del Plan Jefas y Jefes de hogar Desocupados.

EL PLAN JEFAS Y JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS: DESCRIPCIÓN

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue creado a través del Decreto N° 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional en enero de 2002, y reglamentado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en abril de 2003.

“ El Plan tendrá por objeto brindar una ayuda económica a las jefas y jefes de hogar desocupados con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando: la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos; la incorporación de los beneficiarios a la educación formal; su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional; Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones que sean conducentes o que tiendan a

8 Eduardo Bustelo: "Pobreza moral", En Socialis N° 1, página 25.

9 Victor Abramovich y Christian Courtis :“Los derechos sociales como derechos exigibles”, Subsecretaría de Derechos Humanos, Bs.As, 2000, páginas 8,9.

10 Lo Vuolo Rubén y Alberto Barbeito “La Pobreza de la política contra la pobreza”, Ed. Miño y Dávila Editores-CIEPP, Bs.As, octubre 1999, página 219.

mejorar las posibilidades de empleo de los Beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y de servicios.”

Los participantes deben realizar una contraprestación a cambio del beneficio, ya sea realizando tareas comunitarias, tareas productivas o bien actividades de formación. El programa establece una gestión descentralizada, otorgando a los gobiernos locales - municipios y comunas- un rol relevante en la administración de proyectos y beneficiarios, así como la responsabilidad de asegurar la accesibilidad al programa y la transparencia en la ejecución. Los procesos de descentralización suponen una devolución de poder a instancias regionales y locales y una articulación entre los distintos niveles. ^{«11}

Según el informe de Situación Social publicado por el SIEMPRO en febrero de 2003, “el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD) alcanzó, en enero de 2003, a más de 1.900.000 beneficiarios en todo el país. La región Pampeana concentró el mayor número de beneficiarios (55%) y, dentro de ésta, la mayor cantidad de prestaciones se orientó hacia la provincia de Buenos Aires (37,2%) con alrededor de 700.000 beneficiarios. Le seguían las regiones de NOA (18%) y NEA (14%), ubicándose con una menor proporción la región Patagónica (4%). Los beneficiarios se destacan por ser relativamente jóvenes, la mayor proporción se concentra en los tramos de edades de 21 a 30 años (35%) y de 31 a 40 años (30%). Esto denota que una amplia mayoría de los hogares beneficiarios transita por las primeras etapas del ciclo de vida familiar. Según surge de un relevamiento realizado por el Ministerio de Trabajo en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar son mayoritariamente mujeres, de bajo nivel educativo, habitan en hogares numerosos y con elevada incidencia de la pobreza y la indigencia. Más de tres cuartas partes de los beneficiarios acreditan experiencia laboral anterior. Su perfil ocupacional está vinculado principalmente con las actividades de la construcción (en los varones) y el servicio doméstico (en las mujeres). Si se compara la última

ocupación declarada con la de mayor duración, se incrementa la incidencia de las actividades mencionadas en detrimento de la industria, el comercio y los servicios. Asimismo, crece la importancia de las actividades eventuales, tales como la venta ambulante. De cada diez beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar más de siete llevaban a cabo una contraprestación laboral, sin distinción por sexo. Esto surge de la evaluación realizada en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe por el Ministerio de Trabajo como de la medición de la EPH en el Gran Buenos Aires, donde se observan fuertes diferencias entre los Partidos del Conurbano (74%) y la Ciudad de Buenos Aires (41%).”¹²

BREVE CARACTERIZACIÓN SOCIODEMOGRÁFICA DE LOS HABITANTES DEL BARRIO “TODO POR LOS NIÑOS”¹³:

“La población del barrio está compuesta por un total de 402 personas, de las cuales 209 son mujeres (52 %) y 193 son varones (48 %). Considerando las edades, se ve que los niños menores de 5 años representan casi el 18% de la población total, el grupo de 5 a 13 años el 32,6%, los jóvenes de 14 a 24 años el 15,4% y el 34% restante tiene 25 años o más.

La desagregación por sexo de los distintos grupos de edad arroja diferencias sólo en los tramos de 0-4 años (44 % de varones y 56 % de mujeres) y de 25 años y más (47 % de varones y 53 % de mujeres); en los tramos de edad restantes, la proporción de varones y mujeres es similar.”

El PJHD en el Barrio:

“El 57 % (N=54) de los hogares es beneficiario del Plan Jefas y Jefes de hogar y un 3 % recibe subsidio de otro programa de empleo.

11 En base al documento “Derecho Social a la Inclusión. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” publicado en ww.trabajo.gov.ar

12 Informe de Situación Social, febrero 2003, en: www.siempro.gov.ar

13 Para más información ver: Amalia Eguía y Susana Ortale (coordinadoras) “DIAGNÓSTICO INTEGRAL DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE UN BARRIO DE VILLA GARIBALDI”, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP / CONICET / CIC, agosto de 2003.

Las razones por las cuales los hogares no son beneficiarios de Programas de Empleo se deben a que no cumplen con los requisitos (42 %), en una cuarta parte aunque cumplen con los requisitos no los aceptaron y otros no lo necesitan (13 %).

La evaluación de los Planes de trabajo es buena en las tres cuartas partes de los casos, regular en el 20 % y mala en el 3 %.

Los criterios en los que se basa tal evaluación tienen que ver, en menos de la mitad de los casos, con el monto del ingreso (43 %), con el tipo de trabajo (4 %) y con la regularidad del ingreso (37 %).

Las evaluaciones referidas a todos los programas de empleo existentes en el barrio reflejan que, las positivas, señalan como razón principal a la regularidad en la percepción de dinero y las evaluaciones regulares aglutinan en casi todos los casos razones que obedecen al escaso monto del subsidio.”

METODOLOGÍA:

Se realizaron ocho entrevistas en profundidad a receptores del PJHD habitantes del Barrio “Todo por los Niños”. Las entrevistas fueron realizadas entre el 20 de junio y el 22 de agosto de 2003. La selección de la muestra se hizo en base a los resultados del censo realizado en ese barrio en el mes de mayo; los criterios de selección fueron:

- a) sexo y edad.
- b) evaluación que realizaron del PJHD en el Censo
- c) trayectoria laboral previa

RESULTADOS:

Es importante resaltar que si bien los resultados obtenidos en este trabajo no pueden ser generalizables, sí permiten profundizar cuestiones detectadas en el censo.

De los ocho entrevistados, en el Censo cinco habían evaluado al PJHD como bueno, dos como regular y uno como malo. Aunque en el Censo habían evaluado al PJHD de diferente

manera, y al comenzar las entrevistas seguían manteniendo esa opinión, cuando se les pidió que expliquen esa evaluación las diferencias ya no eran tan claras:

“... es **bueno**, es una ayuda, no sabes como estábamos contando las monedas los meses antes, no teníamos nada de ahorros ya, contando monedas para la comida te digo eh. Si hasta tuve que pedir prestado para el micro el día que me avisaron que tenía que ir a cobrar. No me puedo quejar, no tenía nada de nada y ahora comemos casi todos los días”. (Candela, 60 años)

“...y, sí yo dije que era **bueno**, que te voy a decir, sino tenés nada y te dan algo todos los meses eso es bueno, aunque la plata no alcanza para nada, son 150 vistes. Para nosotros es una ayuda, sirve para completar lo que gana mi marido que antes ganaba mucho más y ahora a veces no tiene trabajo, y bueno, por eso sirve, al menos sabemos que hay 150 seguros todos los meses”. (Valeria, 27 años)

“...**bueno**, bueno, encima que me lo dan no me voy a quejar, como está todo, cualquier cosa es bueno, un peso, dos pesos, lo que sea, yo acepto todo”. (Luis 38 años)

“... y si, toda ayuda es **bueno**, no nos alcanza con eso solo pero juntamos un poco de acá otro de allá, y... y igual no nos alcanza, pero eso no es culpa del Plan, eso es culpa de no tener trabajo”. (Jessica, 40 años)

“...a mí me gusta, me dan 150 y además yo voy allá al Consejo y me enseñan a hacer dulces y esas cosas, después hago y los vendo, y ahí saco más. Pero todos tendrían que hacer como yo, o estudiar, o algo, pelar papas no, eso no sirve, por eso no te dan ganas, a mi hija le pasa eso, la mandaron al comedor a cortar verduras, lo tiene que hacer por la plata. Yo sé que para mí es **bueno**, me sirve, pero yo porque hago algo lindo, así tendría que ser” (Carolina, 42 años)

“...yo dije que **regular** por no decir malo, no quiero parecer desagradecida, pero por 150 que no alcanzar para nada tenés que hacer cada cosa, pretenden que labures como 8 horas ¿por 150?, están locos, yo voy dos horas al comedor y me vuelvo a mi casa con mis chicos, y

acá cocino, hago ropa, hacemos mantas con mi amiga, yo acepto la plata del plan, pero quiero un trabajo como los de antes”. (Edith, 33 años)

*“...no, no, **regular**, yo sé que está re jodido pero hacer pozos no creo que le guste a nadie, ¿no te parece?, juntar yuyos tampoco, alguien de mi edad haciendo estas cosas..., la guita sirve claro, pero igual no alcanza, imaginate con tres pibes, lo bueno es que te dan algo fijo, lo pagan a tiempo eso sí, pero 150 que no alcanza para nada y encima para limpiar pozos, eso es lo malo”.* (Juan Carlos, 47 años)

*“...sí yo dije que **malo**, pero depende de que día me agarres, dije que malo porque yo tengo mucha unidad básica, a mí no me engañan tan fácil, si quieren pueden darte un trabajo pero no, te tiran una miseria, eso es política, por un lado parar los saqueos y todo ese despelote, por el otro, hace un tiempo y yo ser porque a mi hermano lo engancharon allá en Avellaneda, podes trabajar para empresas chicas, las PYMES vistas , y ellos te pagan otros 150 más, pero te rajan cuando quieren, no te hacen aportes, o sea ni jubilación, ni obra social , ni nada. Lo único que para ellos es mano de obra barata y para Duhalde parar el desbande, a mí no me engañan, les sirvió para ganar las elecciones y nada más. ”* (Mario, 52 años)

Las categorías con las que evaluaron en el censo el PJHD (bueno, regular, malo), tienen un significado distinto según la historia de cada receptor, en la entrevista al explicar esa evaluación, no surgen diferencias notorias.

Con respecto a los motivos que los llevaron a participar del Plan todos los entrevistados contaron que el principal motivo fue el dinero.

En relación a las expectativas previas, sólo en tres casos distinguieron expectativas de los motivos, la mayoría identificó su expectativa con obtener los 150 pesos mensuales, lo que antes habían identificado como el motivo por el cual participaban del PJHD.

“...y ya te dije, la plata, me dijeron que eran 150 y me dieron las planillas y listo, no pregunté nada más.” (Luis)

“no, no sé, vinieron, me dijeron que me anote, que me daban plata, que no tenía que hacer nada sino quería, y como yo ya estoy grande, y me duele la pierna, otras cosas no puedo hacer más, tuve que dejar de trabajar por los dolores, así que la plata era lo importante, como la necesito tanto”. (Candela)

Los dos casos que relataron alguna expectativa además de obtener el monto en dinero:

“yo me enganqué por lo del Consejo, me anotaron en el barrio de mi hija, no acá, me gustaba la idea de que me enseñen a hacer algo, me siento bien cuando voy, salgo un poco de acá y además aprendo cosas que sirven, lo de los dulces viste que ya te conté, yo hubiese ido también aunque no paguen nada porque me gusta lo que hacemos allá”. (Carolina)

“yo no aguantaba más estar en mi casa sin hacer nada, esperando que me llamen para arreglar un motor o algo, me iba a volver loco, yo que toda mi vida trabajé no podía soportar otro año más así, sin hacer nada, así que ir a trabajar es muy importante, aunque claro que sino me pagaban algo no iba a ir, pero para mí es importante que mis hijas me vean que hago algo, y para mí también es importante tener una obligación, la cabeza ocupada con algo “ (Juan Carlos)

La experiencia más positiva que resaltan todos los entrevistados del plan es cobrar regularmente y a tiempo los 150 pesos; lo peor es el tipo de contraprestación que tienen que realizar:

“...no, si por mi fuera me quedo en mi casa, no me gusta ir al comedor, es un chusmerío, estás un segundo y te vas y ya te están criticando...no nadie me enseñó nada, tengo que ir y cortar verduras, trato de hacerlo todo rapidito así me voy a mi casa antes” (Valeria, trabaja en el comedor del barrio como ayudante de cocina)

“...yo estoy agradecido porque yo ya soy gente grande, yo fui policía quince años y me rajaron, ahora si quiero puedo volver, pero por lo de la inseguridad no sé, lo estoy pensando, también hago changas de mecánico, pero yo estoy acostumbrado a levantarme e ir a trabajar todos los días, por eso me viene bien lo del plan, sino quedarte en tu casa sin hacer nada

como estuve el año antes del plan, no, eso otra vez no, eso es lo peor. Pero te decía del trabajo, yo hago zanjeo, sí, tenemos un coordinador que es de acá, es amigo mío, y somos gente grande, alguna vez hubo problemas porque hacer esto no le gusta a nadie, pero el coordinador nos hablo y nos dijo si esto sigue así se quedan sin plan, y listo, porque todos lo necesitábamos así que se terminaron los problemas”. (Juan Carlos, trabaja haciendo zanjas y limpiando las callecitas del barrio)

“...no, no, no, una porquería, yo trabajé un tiempito acá en el comedor de este barrio y me fui, todas trabajan obligadas, no le ponen amor a lo que hacen, y con la comida de los chicos no se juega, ahora me fui al comedor del otro barrio, y ahí me gusta un poco más, pero por 150 yo no pienso hacer mucho, yo quiero un trabajo como antes, o sea, un trabajo ¿entendés?, yo ganaba 700 por mes, trabajaba en una casa de familia, limpiando y todo eso, ahí si me mataba porque valía la pena. Nada de nada, no nos enseñaron nada, nadie te dice nada, algunos van otros no van, y si vos vas y cumplís tu horario y otros no hacen nada y cobran igual, obvio no te dan ganas de hacer a vos, además somos como veinte para cocina, sobra gente...” (Edith, trabaja como cocinera en un comedor de otro barrio)

Los testimonios más difíciles de obtener fueron los referidos a la vinculación entre ellos como ciudadanos, el Estado, y las distintas instituciones sociales y políticas. Cómo veían, qué opinaban, qué esperaban del Estado hacia ellos y de ellos hacia el Estado. Qué instituciones, conocían, de cuáles participaban, o por qué no participaban de ninguna. Todas preguntas difíciles de realizar, respuestas complicadas de obtener. Al preguntar por el Estado, lo primero que todos mencionaron fue a la manzanera del Plan Vida, y en algunos casos a un representante de la Municipalidad que concurre al barrio regularmente y que fue quien hizo de intermediario en algunos casos, para que reciban el PJHD. En la mayoría de los casos identificaron el Estado con los “políticos corruptos, ladrones” y “mientras más lejos mejor”. Al Estado lo describieron como algo distante de ellos, tampoco sienten como algo positivo la participación en ninguna Institución social, política o cultural:

“...no, ¿para qué?, mejor me quedo acá en mi casita, yo ni a lo de mis vecinas voy, salvo una amiga que tengo, no me gusta, siempre es para problemas, lo único que hago es ir para el día del niño o navidad a lo del padre, que hacen unas fiestas hermosas, y ahí voy y ayudo, sino me quedo en mi casa. Si yo el plan lo recibo porque vino una chica y me dio las planillas, yo no hice nada, ni enterada estaba” (Candela)

“...no, acá no viene nadie, nadie nos ayuda, ¿vos decís si de la Municipalidad nos ayudan?, no, no deben saber ni que existimos” (Luis)

“... bueno está Cristina que es la que tiene las cosas, la leche, del Plan Vida, a veces antes de votar vienen,... una vez fui a una charla que hicieron unos de la Municipalidad acá, en la casa de un vecino, era para hablar de la falta de medicamentos en la salita, pero no fue nadie, y no volvieron más” (Carolina)

“...y si me falta algo le pido a Marcelo, él nos ayuda, también Cristina, ¿para qué vamos a ir a otro lado?, si por más que nos quejemos esto sigue igual, para nosotros no cambia nada...no, yo ya sé que, bueno ahora yo te estoy contando a vos por ejemplo, pero yo estoy un poco cansada, vienen de acá, de allá, y nos preguntan y nosotros les contamos, pero a nosotros nunca nos mejora nada, entonces aprendes que vos te tenés que cuidar solito, a vos y a tu familia, porque a nadie le importa lo que le pase a los demás. A veces vienen a decirnos que vayamos al piquete por ejemplo, que con eso vamos a conseguir comida para el comedor, pero no, nosotras no vamos ya sabemos que es mentira que para acá nunca mandan nada, además al padre Cajade no le gusta que salgamos del barrio, para eso hizo el comedor acá, para que no tengamos que salir por el Plan así estamos cerca de casa, cuidando a los chicos” (Jessica)

Los entrevistados no pudieron describir derechos que ellos consideren que el Estado deba garantizarles, a la vez, al tratar de averiguar que era para ellos ser ciudadano, no podían describirlo:

“...ehhhh...no sé, si soy ciudadana porque vivo acá, soy de acá, eso es ser ciudadano

¿no?” (Candela)

“sí, soy ciudadana, soy argentina, mis hijos van a la escuela, y podemos ir al hospital, y eso podemos hacerlo porque somos ciudadanos, ah y también tengo que ir a votar”. (Jessica)

En dos casos relatan haber participado alguna vez en política, como militantes del Partido Justicialista. Ninguno participó o participa de ningún otro tipo de Institución, ni siquiera participan de las reuniones de padres en la escuela de sus hijos:

“... fui una vez solamente, me entero porque mandan escrito en el cuaderno de los chicos que tal día hay reunión en la escuela, pero ir hasta allá, hay que ir en micro, tenes que vestirse un poco bien porque sino todos te miran, viste como es eso, no me gusta prefiero quedarme en casa.”(Jessica)

Con respecto a la participación en política la mayoría lo ve como algo malo:

“... ¿la política? una chantada”. (Juan Carlos)

“...una mentira que sirve para hacer negocios, prefiero que mis hijos salgan a cartonear antes que se hagan políticos.” (Candela)

Los dos casos que alguna vez tuvieron experiencia en participación política tienen una idea diferente:

“...sí claro, yo ya te dije, la unidad básica que yo tengo encima, por eso a mí no me mienten, hay que sacar a los corruptos pero con la política se hacen cosas buenas también, no es lo mismo la política y los políticos. Aunque yo voy de vez en cuando, ahora volví, me gusta lo que hace este presidente. Yo sé que a mí me tienen que dar un trabajo, yo sé que mis hijos tienen que ir a una escuela buena, y sé que me puedo quejar sino me lo dan. Muchas veces trate de juntar a las mujeres de acá para ir a quejarnos al Consejo, a pedir cosas, pero no les gusta salir de la casa, viste como son acá, prefieren ir a pedirle al Padre Cajade...” (Mario)

“sí a mí me parece bien, hay que participar, a mí me explican todo cuando voy al Consejo o cuando voy a la Unidad Básica, así me di cuenta como nos curra la manzanera con las cosas que se queda, yo ya se que cuándo y cómo me lo tiene que dar, todo porque me lo explicaron

en la Unidad Básica. Pero yo trato de que nos juntemos para cambiar las cosas y nada, como mucho se animan a pedirle algo a Marcelo, pero yo ya te conté el desastre que es el Comedor, que se quedan todo las de adelante, y ya le dijimos mil veces a Marcelo y nunca hizo nada. Yo ahora quiero armar otro comedor, con comida rica, y ya me estoy movilizando, pidiéndole a la gente de la unidad básica, y me dijeron que sí que si vamos varios nos dan las cosas para hacer el comedor. Viste que para algo bueno sirve la política...” (Carolina)

Algo llamativo fue que dos de los entrevistados dijeron no ser pobres:

“...humildes, pero pobres no, tenemos casa, tenemos para comer. Acá en el barrio yo veo cada chiquito flaquito, y las madres que ni se preocupan, a los míos comida nunca les faltó. A veces pobre mi hijo, que ahora está estudiando no tiene ni para el colectivo y se tiene que ir caminando hasta allá y tarda como tres horas...pobrecito, pero acá todos sabemos que tienen que estudiar para mañana tener algo, salir de este barrio. El más chico había empezado odontología y tuvo que dejar porque es una carrera muy cara, pero algo va a estudiar. La gente acá en La Plata fue muy buena con nosotros, cuando vinimos de Misiones, no sabés el miedo que tenía yo, que toda la vida trabajé en la zafra de la yerba para el mismo patrón, y me vine porque mis hijos me necesitaban quedó viudo el mayor pobre, cuando vine no tenía ni donde dormir, y acá todos me ayudaron. Por eso yo que sé lo que es ser pobre, cuando me vine a la ciudad ahí sí era pobre, ahora no”. (Candela)

“...pobre, pobre no somos, nos faltan cosas, pero pobres son los que no tienen para comer, o no tienen casa, yo tengo estas chapas, los pibes pueden comer en el comedor del barrio, y nosotros algo conseguimos, vivimos mal pero no somos pobres” (Mario)

De los seis entrevistados que sí se reconocieron como pobres, todos identificaban su situación de pobreza con: falta de una alimentación adecuada, no poder comprar vestimenta, tener una vivienda precaria. Y en todos los casos señalaron que la causa principal de su pobreza era la falta de “un trabajo en serio”. Al ser consultados sobre qué era un “trabajo en serio”, todos describieron trabajos anteriores, aunque en la mayoría de los casos habían sido trabajos de

baja remuneración, y que requerían poca capacitación. Lo positivo de sus trabajos anteriores es que habían sido estables, en muchos casos habían continuado con el mismo trabajo que sus padres realizaban.

“...un buen trabajo como el mío, yo soy policía, ahí sí vivíamos bien, sino me hubiesen echado no hubiese terminado en este barrio.” (Juan Carlos)

“...yo trabajé desde los nueve años en casa de familia, limpiando, cocinando, pero en enero del 2002 me echaron porque para mis patronos estaba difícil también, y después no conseguí otro trabajo como ese, ahí ganaba bien, yo quiero volver a trabajar en una casa” (Valeria)

“...no, yo nunca trabajé, yo siempre en la casa, pero mi marido tenía un buen trabajo, es albañil, y antes ganaba bien, ahora, ya hace como cuatro años que no juntábamos nada, ni changa ni nada, así que cuando salió esto del Plan yo me anoté y por suerte me salió, y él cuando le sale sigue changueando. Pero yo nunca trabajé, tampoco quiero, el comedor me queda enfrente de mi casa así que no me molesta ir, pero más lejos no, no me gusta irme de mi casa. Yo quiero un trabajo para mi marido, pero no consigue” (Jessica)

REFLEXIONES FINALES:

Teniendo presente que no se puede elaborar conclusiones generalizables a partir únicamente de ocho entrevistas, pretendemos construir algunas reflexiones finales que aporten al debate sobre la situación de pobreza y el PJHD como ejemplo de política social aplicada por el Estado argentino.

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar el PJHD, contrastando los objetivos explícitos del programa con la experiencia concreta de un grupo de receptores del mismo y, en relación con esto, para comenzar, es interesante resaltar la gran diferencia que existe entre el objetivo fundamental del PJHD planteado en el decreto de creación -“Derecho Familiar a la Inclusión Social”- y la experiencia concreta de los receptores del mismo. El recibir el PJHD no fue reconocido como un Derecho social adquirido por ninguno de los entrevistados. Como anteriormente se dijo, por más que hayan evaluado el plan de distinta manera (bueno, malo, o

regular), el PJHD es visto como “una ayuda que no alcanza” .Y en esa misma frase esta explícita su situación de pobreza: “no alcanza”. Y ese “no alcanza” no hace referencia a los derechos de inclusión y participación política, a lo que anteriormente hicimos referencia como “pobreza de ciudadanía”, es un requerimiento mucho más limitado: no alcanza para tener una alimentación adecuada para toda la familia, no alcanza para tener una vivienda con necesidades básicas satisfechas. Si los hogares tuviesen como ingreso solamente el PJHD, se encontrarían en situación de indigencia. Para superar esa condición todos los hogares tienen otra fuente de ingresos. Por lo general, uno de los miembros recibe el PJHD y otro miembro realiza changas o trabajos temporales. Otro dato que surge es que en varios casos, principalmente en las mujeres, pasaron de ser inactivas (nunca habían trabajado, ni buscado empleo) a ser ellas las receptoras del PJHD y por lo tanto, a realizar alguna contraprestación, y así pasar a ser parte, por primera vez de la población activa. Todos los que tienen hijos menores utilizan el comedor del barrio, y si pueden, también la copa de leche que ofrecen en la escuela. El plan representa solamente un complemento en el ingreso monetario de estos hogares. El PJHD en los hechos actúa como un subsidio, ya que en la mayoría de los casos (como surge del censo) no tienen oportunidad de realizar ninguna contraprestación, y por lo tanto, no implica ejercer un derecho familiar de inclusión social. Para que el objetivo del Plan se logre, es necesario que cada persona tenga acceso a todas instituciones sociales. Analizando los relatos de los entrevistados vemos que en ningún caso el Plan logró una inclusión social que haga cierta los derechos económicos, sociales y culturales para los receptores.

La contraprestación laboral exigida para recibir el PJHD puede ser vista como una contradicción, porque como ya señalamos, los derechos sociales no se encuentran sujetos al cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Es la contraprestación es contradictoria también con otro de los objetivos del PJHD, el de ser una política redistributiva del ingreso. Teniendo esto presente, debemos analizar la contraprestación

exigida como otra forma de intentar lograr la inclusión social. Consideramos que este objetivo tampoco se obtuvo, aunque con diferentes resultados según la historia de cada receptor. La trayectoria laboral previa es, tal vez, lo que más incide en cómo evalúan hoy el ser receptores del PJHD. Todos los que alguna vez tuvieron un trabajo estable (aunque de baja remuneración), que les requería algún tipo de calificación, son los que peor llevan la situación de ser receptores de un plan de empleo. Los que siempre habían realizado changas, o las mujeres que por primera vez se incorporan a la población activa consideran que el “plan es un trabajo de verdad”, aunque suponen que es algo temporario, y siempre tienen presente que es “una ayuda que se va a terminar”. La contraprestación que deben realizar no garantiza en absoluto la inclusión porque no garantiza una relación de trabajo formal.

Teniendo en cuenta todo lo antes señalado, sabemos que el PJHD no es una política de carácter universalista, pero a la vez se diferencia de las políticas focalizadas implementadas en Argentina durante la década del 90. Sin embargo, si el objetivo es la inclusión social, el PJHD debería proveer a sus receptores de recursos económicos, políticos y sociales. Sólo de ese modo, se posibilitará la superación de la situación de pobreza de ciudadanía, y por lo tanto se obtendrá el objetivo de la inclusión social

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:

Abramovich, Victor y Christian **Courtis** (2000) “Los Derechos sociales como derechos exigibles”, Subsecretaría de Derechos Humanos

Andrenacci, Luciano (1997), “Ciudadanos de Argirópolis”, en *Revista Agora* N° 7.

Bloj, Cristina, (1998) “De las necesidades y derechos a las políticas. Investigación antropológica y políticas sociales” en *Nueva Sociedad*, N 156, Caracas

Bustelo, Eduardo (1999) "Pobreza moral" En *Socialis*, número 1

Bustelo, Eduardo y **Minujin**, Alberto, (1997) “La política social esquivada” en *Revista de Ciencias Sociales*, N 6, Quilmes

Bustelo Eduardo y **Minujín** Alberto: “Todos entran, propuesta para sociedades incluyentes”, Ed. UNICEF/Santillana, Bs.As, 1998

Calderón, Fernando (1999) “Derechos humanos, ciudadanía y desarrollo humano”. En *Sociales*, N° 1

Carpio Jorge y **Novacovsky** Irene: “De Igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales”. F.C.E./SIEMPRO/FLACSO

Eguía, Amalia y Susana **Ortale** (coordinadoras) (2003) “Diagnóstico Integral de las Condiciones de vida de un barrio de Villa Garibaldi”, Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la UNLP / CONICET / CIC.

Fleury, Sonia: “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los ‘90”, en *Nueva Sociedad* N. 156.

Franco Rolando (1996) “Los paradigmas de la política social en América Latina”, Revista de la CEPAL N°58.

Grassi, **Hintze** y **Neufeld** (1994): *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Espacio. Capítulo 1 (Neoliberalismo conservador y Estado asistencialista).

Grassi, **Hintze**, y **Neufeld**, (1995) "Políticas sociales y sujetos de derecho. (Una comparación entre las políticas educativas a nivel primario, el subsector de obras sociales y las políticas de asistencia alimentaria)" en *Cuadernos médico-sociales*, N° 72, Rosario.

Lo Vuolo Rubén, **Barbeito** Alberto y **Pautassi** Laura (1998): “Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. Ingresos básicos universales”, Editorial Ciepp/Miño y Dávila, Bs.As.

Lo Vuolo Rubén y **Rodríguez** Corina (1999): “El concepto de pobreza y las políticas públicas”, Cuadernos Médicos Sociales, Bs.As.

Lo Vuolo Rubén, **Barbeito** Alberto y **Pautassi** Laura (1999): “La Pobreza de la política contra la pobreza”, Ed. Miño y Dávila-Ciepp, Bs.As.

Moore Mark (1993): “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, México

Tamayo Sáez Manuel (1998): "El análisis de las políticas publicas" en Rafael Bañon y Ernesto Carrillo, *La nueva administración pública*, Ed. Alianza, Madrid.

Torrado Susana: (1996) “Notas sobre la estructura social argentina al comenzar los años 90. La dimensión de la pobreza”, en: *Política Social: la cuenta pendiente.*, Editorial Sudamericana, Bs.As.

O'Donnell Guillermo y Oscar **Oslak** (1984) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en Kliksberg B. Y Sulbrand J. *Para investigar la Administración Pública*. Madrid. INAP.

Sojo, Ana. "La política social en la encrucijada: ¿opciones o disyuntivas? En: *Cuadernos de Políticas Sociales*, N° 1, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Revista Veintitrés, N° 140, Año 3. 15/3/01

Páginas Web Consultadas: www.eldia.com.ar

www.pagina12.com.ar

www.lanacion.com.ar

www.siempro.gov.ar www.trabajo.gov.ar