

Libros de **Cátedra**

# ¿Cuestión de Clases?

## Repensando la estructura social argentina más allá de los 90

M. G. Diloretto, J. I. Lozano y J. B. Sala (coordinadores)

FACULTAD DE  
TRABAJO SOCIAL

**S**  
sociales



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

# ¿CUESTIÓN DE CLASES?

REPENSANDO LA ESTRUCTURA SOCIAL ARGENTINA  
MÁS ALLÁ DE LOS 90

María Graciela Diloretto  
Juan Ignacio Lozano  
Juan Bautista Sala  
(coordinadores)

Facultad de Trabajo Social



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA



# Agradecimientos

Desde el año 2008, en el que se realizó en La Plata el Primer Encuentro Nacional de Cátedras de Estructura Social, Problemas Sociales y Pobreza de Carreras de Trabajo Social, un grupo de Docentes Investigadores de diversas Unidades Académicas del país, nos propusimos construir un espacio de reflexión que nos permitiera no solo el intercambio de experiencias pedagógicas y académicas sobre estos temas, sino también interpelarnos sobre las características del nuevo escenario social de la Argentina contemporánea. Este espacio fue consolidándose a través de estos años y plasmando sus avances a través de publicaciones, tesis, intercambios bibliográficos y adecuación de contenidos de las materias a nuestro cargo.

El presente libro, se pensó como un ejercicio que nos permitiera organizar y sistematizar parte de estos debates, con la clara intención de poner en diálogo algunas de estas cuestiones con nuestros estudiantes, a los primeros que queremos agradecer por sus aportes para las discusiones que llevaron a la realización de este trabajo.

Queremos agradecer también a Alejandra Wagner, Margarita Rozas Pagaza y Clara Weber, Decana, Vice Decana y Secretaria Académica –respectivamente– de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, y en ellas a las autoridades de la Facultad, por habernos acompañado en este emprendimiento, no solo a través de los medios institucionales, sino a través de aspectos humanos y académicos.

No pueden quedar ajenos los aportes brindados por aquellos colegas que han formado y forman parte de los Encuentros Nacionales de Cátedra, de las distintas Unidades Académicas del país.

Vale una mención especial para aquellos compañeros que han formado parte de la Cátedra de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos, Estela Cesaroni, Andrea Cajade, Julieta Relli.

Y por último, queremos agradecer muy especialmente a José Carlos Escudero, con el cual nos hemos formado no solo académicamente, sino humanamente, gran parte de los que escribimos este libro.

# Índice

Prólogo \_\_\_\_\_ 6

## **Primera Parte: “Repensando las bases de la actual estructura social”**

Trabajo Social y Desarrollo: notas para pensar una relación dilemática \_\_\_\_\_ 9  
*Paula Meschini*

Apuntes para una comprensión histórica de la estructura social en la Argentina  
Contemporánea \_\_\_\_\_ 23  
*Rosario Acuña, Amaltea Canosa, Juan Ignacio Lozano, María Laura Sepúlveda*

## **Segunda Parte: Estructura Social, desafíos y limitaciones para la intervención del Trabajo Social**

Proyecto Político y Planificación. Entre lo Posible y lo Deseable.  
Construyendo Viabilidades. \_\_\_\_\_ 31  
*Griselda Ferrero, Rita Acosta*

Reflexiones persistentes \_\_\_\_\_ 42  
*Ana Gómez*

Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios \_\_\_\_\_ 51  
*Soledad Palacios, María Emilia Preux, Juan Bautista Sala.*

## **Tercera Parte: Políticas sociales redistributivas y desigualdad. Alcances, limitaciones e impacto. Nuevos desafíos**

Ampliación de ciudadanía social: la inclusión previsional y la AUH \_\_\_\_\_ 63  
*Evangalina Benassi, Ludmila Fernández, Gabriela Romero, Florencia Serra,  
Viviana Verbauwede*

La incidencia de los programas de ingreso en la vulnerabilidad social de los hogares. La aplicación del enfoque Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades en la evaluación de los programas y políticas sociales _____	76
<i>Rolando Cristao</i>	
Acerca de los márgenes de educabilidad de los jóvenes en situación de alta vulnerabilidad _____	95
<i>Gabriela Basterrechea, Daniela Larocca</i>	
La tensión seguridad social-asistencia en la asignación universal por hijo _____	104
<i>Laura Garces, Marcelo Lucero</i>	
<b>Los Autores</b> _____	119

# Prólogo

La estructura social argentina ha mostrado en los últimos años una capacidad de transformación fenomenal, a medida que ha ido modificándose el nexo entre inestabilidad laboral, pobreza y desprotección social, mostrando sus aristas más dramáticas a partir de las últimas tres décadas. Argentina fue en alguna época un país próspero, caracterizado por una relativamente equitativa distribución del ingreso, que, en pocos años, pasó a ser un país mucho más pobre (tanto en incidencia como intensidad de la pobreza) y mucho más regresivo, al irse desmontando los beneficios sociales que acarreó el modelo industrializador y las políticas redistributivas del primer peronismo.

Las mejoras operadas a partir del 2003 no han llegado a ubicar los niveles de pobreza a los valores de 1984, y mucho menos, a los existentes en la década del '70, antes de la Dictadura Militar, que arrasó, no sólo con la vida de más de 30000 personas, sino con la tendencia ascendente que caracterizó durante casi 100 años la movilidad social argentina.

La actualidad nos presenta un panorama aún más complejo, donde la “competencia” o el “sálvese quien pueda” que caracterizó al Neoliberalismo de los '90, es reemplazado por la idea del “mérito”, que aparece como un indicador de potencialidades y ordenador del consumo, en un contexto social donde el mercado emerge nuevamente como un amenazante organizador de las oportunidades de los hogares.

De esta forma, en la Argentina del 2016, puede observarse como el riesgo del debilitamiento del trabajo (aun en sus formas precarizadas) y la educación como canales de movilidad social –o al menos como fuentes que alimentaban expectativas de mejoramiento futuro–, puede incidir en una creciente inequidad en la distribución de oportunidades ocupacionales y educativas, que den cuenta de una estructura social cada vez más rígida.

En otras palabras, el margen de maniobra para superar situaciones de desventaja social entre quienes provienen de hogares desfavorecidos –en cuanto a ingreso, empleo, educación, vivienda y otros aspectos- se estrechan progresivamente en un contexto cada vez más hostil para quienes no están dotados desde la partida de ciertas habilidades y destrezas sociales.

En estas condiciones, emergen, se consolidan y se profundizan patrones de integración y de pertenencia social cada vez más segmentados y polarizados. Es claro de ver que estas situaciones de desventaja no pueden ser abordadas con enfoques y políticas que reducen el problema social a determinados sectores de la sociedad, y a extender la desprotección a todos aquellos sectores que no forman parte de la población objetivo o que no tienen posibilidades de acceder a los sistemas de protección provistos por el mercado.

"Pobreza Cero", fue uno de los slogans de campaña política escuchados en el 2015 en la Argentina. Más allá de que dicho enunciado es inconsistente con la naturaleza misma del capitalismo, retrotrae a pensar en la idea de Revolución Productiva de los '90, y hace necesaria una revisión del concepto de pobreza y de las prácticas que desde las distintas ciencias sociales –y en especial desde el Trabajo Social– se plantean para su abordaje.

Y es en este contexto donde surge la necesidad de sistematizar planteos, interrogantes, ideas, en este libro. Un libro escrito en su mayor parte por Trabajadores Sociales, pensado como un instrumento que aporte a la comprensión de los complejos procesos que inciden en la emergencia y consolidación de nuevos problemas sociales que inciden en las condiciones de vida de sectores cada vez más amplios de la población.

M. G. DILORETTO, J. I. LOZANO y J. B. SALA

## **PRIMERA PARTE**

---

### **Repensando las bases de la actual estructura social**



# Trabajo Social y Desarrollo: notas para pensar una relación dilemática

*Paula Meschini*

## Presentación

Algunas de las notas que a continuación se plantean forman parte de los avances de tesis doctoral, titulada Posicionamientos del Trabajo Social respecto del Modelo de Desarrollo Argentino, que se está desarrollando en el marco del Doctorado en Trabajo Social de la UNR, así como también de las reflexiones se efectúan desde un Trabajo Social que en Argentina, particularmente construye su identidad disciplinar y profesional a partir de sostener que las políticas sociales conforman el campo de la intervención profesional.

En principio partimos de afirmar que el desarrollo, en este trabajo, es definido como “bienestar del conjunto social” (Madoery, 2013: 19). Esta definición, no solo posibilita al Trabajo Social realizar diferentes lecturas, sino que también permite inscribir esta categoría en una interpretación política del Desarrollo que, facilita alejarse de posiciones reducidas y sesgadas donde se circunscribe la discusión conceptual a una cuestión semántica, de giros interpretativos o de problemas únicamente vinculados a la economía, al crecimiento de los mercados, al “progreso”.

Pensar, entonces, la categoría de desarrollo “como categoría política” (Madoery, 2012: 59) permite retomar debates históricos acerca de cómo América Latina, y en este caso Argentina, han logrado desde una praxis política descolonial conformar un pensamiento situado acerca del desarrollo.

En esta línea, cabe señalar que durante el proceso de institucionalización del Trabajo Social en Argentina, sostuvo diferentes punto de contacto con el problema del “desarrollo del subdesarrollo” entre los cuales se pueden establecer tres momentos históricos en los que este problema fue, con diferente y heterogéneo grado de recepción, parte del centro de diversas discusiones y acciones tanto de la agenda pública como política, ya sea en la formación profesional como en las publicaciones académicas propias de la disciplina de Trabajo Social.

A continuación se realiza una lectura de los diferentes momentos históricos en los que se aborda el problema del desarrollo en Trabajo Social:

a.- El enfoque de desarrollo comunitario y la metodología de comunidad, durante la década del 60, forman parte una de las principales tradiciones académicas dentro del Trabajo Social constituyendo una de

las principales respuestas que desde esta disciplina implicaba intervenir en lo social en el marco de la matriz desarrollista.

b.- Desde diferentes enfoques del desarrollo: local, humano, entre otros; durante la década de los años 90, la matriz neoliberal implicó sostener una relación dilemática con el problema del desarrollo que deviene de los diferentes posicionamientos políticos ideológicos que atraviesan los distintos momentos históricos, donde se proponía diferentes formas de desarrollo que no estaban en diálogo ni con un modelo, ni con un proyecto de desarrollo del país.

c.- El ciclo nacional, popular y democrático (Madoery, 2013) que se inaugura con el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) convoca al Trabajo Social en Argentina a re pensar el problema del desarrollo del sub desarrollo, desde el Modelo de desarrollo Argentino (MDA) constituyendo una clave, tanto de lectura como de interpretación, que permite ingresar al Trabajo Social Argentino a las discusiones en torno al campo del Desarrollo en América Latina.

## Nota I

Debido al alto grado de dependencia externa y en medio de una crisis mundial del capitalismo; la pérdida de rentabilidad de las agricultura y la ganadería a partir de las restricciones del mercado mundial para la exportación de bienes agropecuarios, en particular las del mercado británico, generaron un estancamiento de la actividad agropecuaria tradicional que posibilitó el estímulo a la actividad industrial (Torrado, 2012), iniciando en Argentina un proceso de desarrollo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, que implicó un cambio en el modelo de desarrollo.

El modelo económico basado en la sustitución de importaciones en Argentina se fundó en el desarrollo industrial incipiente, que posibilitó la apertura de distintas ramas de la producción en función de la demanda del mercado interno. Esto permitió instalar un conjunto de empresas ligadas a diversas áreas de la producción en un contexto signado por la pérdida de hegemonía del sector oligárquico terrateniente, el ascenso y la injerencia en los asuntos internos de las fuerzas armadas así como el surgimiento de nuevos actores en la sociedad (como fracciones del empresariado industrial y del nuevo proletariado urbano), que fueron configurando otras relaciones entre el Estado y la sociedad. En este modelo el Estado dejará de concebirse como exclusivo protector de derechos individuales para convertirse en garante de derechos sociales (García Delgado, 1994) para constituirse en un Estado interventor, regulador y empresario, también denominado Benefactor o de Bienestar, que posibilitó la incorporación de las grandes masas populares al trabajo y al consumo contrarrestando así las crisis periódicas del capitalismo internacional.

Para caracterizar las estrategias de desarrollo, se sigue la línea propuesta por Susana Torrado (2012) que identifica claramente dos posiciones: la justicialista y la desarrollista.

Si bien compartieron rasgos comunes como el de generar un nuevo actor social: el trabajador asalariado y por ende la clase obrera; tuvieron algunas diferencias.

En el modelo justicialista (1945-1955), a partir de la implementación de estrategias de corte distribucionista de la renta, se generalizó la relación salarial y con ello un proceso de movilidad social

ascendente de tipo estructural complementado con la emergencia de un Estado de Bienestar configurado por un conjunto de instituciones públicas, destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado (Tenti Fanfani, 1991) Se impulsa así, una industrialización sustitutiva basada en el incremento de la demanda de bienes de consumo masivo en el mercado interno, la cual es generada a través del aumento del salario real.

La creación del Instituto Nacional de Previsión Social, consolida un sistema de Seguridad Social masivo, centralizado y uniforme, que implica y supera la variedad de regímenes existentes, que homogeneizó tanto las demandas como los requisitos de acceso rompiendo con las instituciones de la beneficencia (Tenti Fanfani, 1991: 11).

La industria manufacturera asume el liderazgo del proceso de industrialización, expandiéndose con un perfil interno que favoreció netamente la creación de puestos asalariados tanto de la clase obrera como de la clase media. En lo que concierne al nivel de vida, durante esta etapa se constatan progresos en los principales sectores del bienestar como en el área de la salud y la esperanza de vida, que alcanzan niveles favorables. Este modelo tuvo el mérito de no segmentar los mercados de trabajo ni excluir a franjas importantes de la población de los frutos del desarrollo logrado, creó altos niveles de empleo urbano, logrados en un contexto de plena ocupación (Torrado, 2012).

En el Modelo desarrollista: (1958-1972), el desarrollismo Frondizista promovía el desarrollo industrial centrado en el mercado interno, en un esquema económico mixto, con asociación del Estado con capitales extranjeros, distanciándose así de un modelo de Estado denominado nacional-popular o social, que alcanzó su período de mayor expansión entre los años de 1945 y 1960 (García Delgado, 1994).

Se denominó Desarrollismo a la corriente política ideológica de orientación economicista propia del auge expansivo del capitalismo durante los años cincuenta y sesenta, que ejerció el gobierno en Argentina durante el periodo comprendido entre 1958 hasta 1966 en el que se desempeñaron como Presidentes de la Nación Frondizi, Guido e Illia y que se caracterizó por enfatizar el crecimiento económico a partir de las inversiones externas para la industrialización, especialmente norteamericanas, tomando como referencia de la misma el modelo de desarrollo y progreso propio de los países denominados desarrollados.

De las tres presidencias mencionadas anteriormente, se pondrá en foco algunos aspectos centrales del gobierno del ex presidente Frondizi, por ser este al que se le adjudica la inauguración del desarrollismo en Argentina como movimiento y corriente política-partidaria.

En esta nueva estrategia de corte concentrador, la industria también constituye el objetivo central del proceso de desarrollo, pero a diferencia de la estrategia Justicialista, se impulsa ahora una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda está asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos. Este modelo implica, un proceso regresivo de concentración de la renta.

Los efectos de la estrategia desarrollista sobre la estructura social son radicalmente diferentes a los del período precedente, por un lado, la expansión del empleo favoreció más al asalariado por comparación al autónomo. Por otro, se acelera el crecimiento de la clase media por comparación al de la clase obrera. Se experimenta un claro proceso de salarización de la clase media y de desalarización de la clase obrera. En

relación con la movilidad social ocupacional es de mayor complejidad que durante el justicialismo. Hay un deterioro generalizado de los niveles de vida.

Arturo Laguado Duca, en su texto "La construcción de la cuestión social: el desarrollismo post-peronista", plantea que a partir de un análisis de discursos enunciados desde diferentes grupos de poder sobre la cuestión social durante ese periodo, se pudo dar cuenta acerca de la forma en que se definen los problemas sociales y las alternativas de solución a las que se arribaron, a la manera en la que se concebía la comunidad política, a las formas de actuación del Estado como motor del desarrollo y a las formas de ejercicio de los derechos sociales y de la democracia. En relación a cómo se organiza de manera diferencial el discurso desarrollista de Frondizi se articula con la emergencia del discurso del desarrollo y su imbricación en la cuestión social con Rostow, Germani y Prebisch; con una Democracia tutelada, ya que era un gobierno de transición, con el Peronismo proscripto y con una heterogénea coalición que lo lleva al poder; con un discurso Peronista, que introdujo nuevas articulaciones que apelaban a la solidaridad y el trabajo.

Estos tres contextos en los que se articula el discurso del desarrollismo en Argentina en la versión Frigerio – Frondizi, parte de reconocer conlleva elementos de diferentes influencias a los que incorpora como propios, tratando superar desde el desarrollo las limitaciones que impone el capitalismo periférico y que la Argentina se encamine hacia la industrialización pesada con la colaboración del capital extranjero como medio para romper la restricción externa.

Cabe también resaltar que durante este periodo se da el proceso de profesionalización de las ciencias sociales, en un contexto que como señala Álvarez Leguizamón (2008), en términos sociales, ensanchó la brecha entre el nivel de ingresos de los trabajadores y el costo de su reproducción como consecuencia del estancamiento del salario real y del deterioro de las prestaciones sociales que cubrían los componentes de reemplazo generacional (educación) y del mantenimiento en inactividad (prestaciones de salud, haberes jubilatorios).

El Trabajo Social Argentino participo de la construcción de este discurso desarrollista, tal como lo señala Melisa Campana en su tesis doctoral titulada La Asistencialización de la Salud Pública. La Atención Primaria de la Salud en el Municipio de Rosario (2010), quien sostiene que el desarrollismo possibilitó y justificó la creación de diferentes organismos nacionales, regionales e internacionales de crédito y financiamiento con un discurso modernizante y tecnicista, influyendo así en la modificación, no solo de las condiciones materiales de vida, sino en ese mundo simbólico adherido a pensamientos tradicionales, considerados como poco modernos.

El desarrollo, como problema se instala en la agenda del Trabajo Social a partir del Golpe de Estado de septiembre de 1955 que pone fin al gobierno Peronista, en un intento de clausurar los debates y las luchas reivindicativas en torno a la justicia social, la profesionalización del trabajo social se da en un contexto de democracia tutelada (Laguado Duca, 2011), de desperonización del discurso profesional que se encontraba imbuido de la practica militante y la circulación de las ideas de organismos internacionales (ONU, OEA) vinculadas al "desarrollo de la comunidad" en instituciones estatales (Arrúa) construyo una relación dilemática con el problema del desarrollo.

La relación Trabajo Social - Desarrollo estaba vinculada a aquellas posiciones teóricas que entendían al desarrollo como categoría de crecimiento, de progreso, siendo requerido para cumplir un rol

determinante en las políticas de desarrollo hacia la comunidad como "agentes de cambio" (Manrique Castro, 1982) mediante la programación social con el objetivo de fomentar la participación de la comunidad en el abordaje de los problemas sociales definidos como una consecuencia del atraso y el subdesarrollo. Las comunidades especialmente las rurales, eran vistas como formas atrasadas, no evolucionadas de vida que debían sumarse al proceso modernización tomando como modelos los centros urbanos cuyo ejemplo más acabado era el de los países denominados desarrollados.

Las formas organizativas impuestas desde afuera por los programas de desarrollo comunitario, subestimaron las capacidades propias de las comunidades para resolver sus propios problemas sociales (Kisnerman, 1986: 61).

Ya en la década del 70 en América Latina, la perspectiva estructuralista reconoció a la problemática del sub desarrollo como producto de estructuras de dependencia externa y de dominación interna que impedían tanto la utilización de los recursos así como la definición de un plan de desarrollo (Frank, A. G., 1970: 15).

Asimismo, Natalio Kisnerman, apoyándose en la definición de desarrollo brindada por Celso Furtado, afirma que el "desarrollo es el conjunto de respuestas a un proyecto de auto transformación de una colectividad humana" sosteniendo que es "absurdo hablar de desarrollo de la comunidad, porque no hay desarrollo de la comunidad sin desarrollo nacional. El desarrollo es una decisión política para elevar las condiciones de vida de la población" (Kisnerman, 1986: 65).

Es importante esta definición, especialmente para nuestra disciplina, ya que generalmente como efecto de la división internacional del trabajo en el campo de las ciencias sociales, el Trabajo Social se ocupó de la implementación de las acciones de desarrollo que desde niveles centrales se definían, sin tener en cuenta las características propias de las comunidades Pero a la vez, esta atención centrada, en estas pequeñas grandes acciones para mejorar las condiciones de vida en las comunidades (gestión de servicios básicos, organización de actividades productivas y de comercialización, entre otras acciones), generaron una suerte de distracción de aquellos factores y relaciones estructurales que generaron la pobreza y el denominado subdesarrollo. De ahí que resulte importante resaltar esta afirmación efectuada por Natalio Kissnerman que da cuenta de la relación dialéctica general-particular. Por otra parte, Kissnerman se apoya en las producciones teóricas de Celso Furtado, que en su afán por dar cuenta de las relaciones propias de la macro economía para poder explicar las relaciones de dominación y dependencia entre países, no dieron cuenta de cómo se estructuraban las mismas en el territorio, en la economía local, en la organización social de la vida cotidiana.

Por su parte Ana Arias señala en su texto titulado "Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción que los cambios ocurridos durante la denominada etapa desarrollista", se centran en la modernización de las estructuras del Estado a partir de la adhesión a las determinaciones de los organismos internacionales vinculadas a las políticas sociales en Latinoamérica. La autora reconoce aquí la instauración de una forma específica de tratamiento de la pobreza que incorpora al componente asistencial la "promoción social", produciendo una ruptura con el modelo de acumulación capitalista distributivo de la etapa anterior.

Estas modificaciones en el modo de intervención del Estado en relación a los problemas de la pobreza sumado a la solicitud del entonces Presidente de la Nación Frondizi de crear el Instituto de Servicio Social a

partir de la resolución Ministerial N<sup>a</sup> 1917/1959, dio origen a un relevante centro de formación en Servicio Social, que se constituyó en el bastión profesional de la época “desarrollista” (Alayón, 1978).

En el texto ABC del Trabajo Social Latinoamericano, Norberto Alayon, Juan Barreix y Ethel Cassineri, todos miembros del Grupo Generación 65<sup>1</sup>, plantean ya en 1971 que la formación de los por entonces llamados Asistentes Sociales, se encontraba atrasada casi 30 años respecto de los desarrollo teóricos metodológicos que se impartían especialmente en EEUU donde por un lado la escuela Ecléctica liderada por el Pbro. Bowers y por otro lado la metodología desarrollada por Konopka y Ware, propiciaban la utilización de diferentes técnicas, protocolos y metodologías que alejaban al Asistente social de las formas de entender y hacer acción social ligada a la herencia religiosa y/o filantrópica. La apertura del Instituto de Servicio Social, permitió introducir reformas curriculares y actualización de contenidos en base a la propuesta elaborada por Ernest Greengood quien propiciaba el mejoramiento de la acción social en términos de eficacia y eficiencia a partir de incorporar a las carreras de Servicio Social quien a los métodos de caso individual, grupo y comunidad incorpora los llamados métodos propiciatorios o métodos secundarios (investigación social, supervisión docente y organización y administración de agencias de Bienestar), que como bien señalan los autores este metodologismo aséptico generó una forma de síndrome de alienación profesional, ya que frente a una realidad injusta y dolorosa, se pretendía que el Asistente social procediera de manera objetiva, neutral y distante. Esto también fue señalado por Ezequiel Ander Egg en varios de sus textos, en los que aborda la historia del Trabajo Social Latinoamericano. Asimismo, los autores señalan que la introducción de las recetas desarrollistas, posibilitó la creación de Institutos de Servicio Social a lo largo y ancho de América Latina, donde se comenzó a formar otro tipo de profesional de Servicio Social que comienza a denominarse Trabajador Social.

Este metodologismo aséptico, se expresaba también en la necesidad e estandarizar la formación, el título a otorgar y la denominación de la carrera. En estas acciones, los autores resaltan la actividad desarrollada por Valentina Maidagan Ugarte, trabajadora social chilena, quien presidía la Comisión Técnica enviada por la ONU para elaborar un diagnóstico que diera cuenta de la existencia de técnicos de Servicio Social capaces de implementar las recetas desarrollistas y/o que se estuvieran formando en ese sentido. Los resultados de este informe, tal como refieren los autores, resultaron demoledores y como decíamos anteriormente contribuyeron a la elaboración de un contexto de justificación que propiciara la creación de estos nuevos institutos que pretendían alejarse de la formación para médica y para jurídica que tenía la profesión en Argentina (Alayon, Barreix, Cassineri, 1971).

Es así que, la modernización cultural de los sectores medios en nuestro país asociado a la profesionalización, al auge de carreras técnico-científicas y de la técnica como herramienta desprovista de ideología (religiosa y/o política) provocan una tecnocratización de las relaciones profesionales e institucionales generando un lenguaje ligado a la tecnología de la programación, sistemas, etc. propios del desarrollo industrial capitalista en los años '60. Se usan recetas extranjeras para resolver los problemas nuestros.

---

<sup>1</sup> El Grupo Generación 65 surge como antítesis del metodologismo aséptico, que en principio no cuestiona al “desarrollismo” sino que por el contrario visualiza en el mismo al oportunidad de una salida en democracia al problema del subdesarrollo latinoamericano. Esto puede verse claramente en las primeras producciones intelectuales de sus principales figuras: “Servicio Social y Desarrollo” por Seno Cornely; “Un Servicio Social comprometido con el Desarrollo” por Herman Kruse, etc. Los cuestionamientos de este grupo se centran en la utilización de metodologías importados y la imposibilidad de actuar desde una perspectiva neutra (Alayon, Barreix, Cassineri, 1971).

Ya en la década de los noventa el Trabajo Social adquirió una amplia experiencia empírica vinculada a los procesos de construcción de protagonismo ciudadano en el marco desarrollo local que fue inversamente proporcional a la introducción de este debate acerca del problema del desarrollo del subdesarrollo en el ámbito académico y su correlato en producción académica.

En el texto "Cambio Social, Trabajo y Ciudadanía: la participación para el desarrollo social", Riqué, Juan José y Orsi, Raúl Oscar (2005) plantean la "paradoja del trabajador social" que consiste en que el trabajador social debe ayudar a otros agentes sociales a adecuarse a los cambios en la nueva sociedad y a las nuevas condiciones laborales desde su propia condición laboral, la que a su vez está siendo objeto de cambio, para lo cual plantea la utilización de algunas herramientas brindadas por el enfoque de gerenciamiento social (como instrumento para optimizar los esfuerzos de la gente y el aprovechamiento de los recursos), y las redes sociales (como mecanismo de autodefensa pero, sobre todo, como herramienta de construcción de ciudadanía y de recuperación de identidad).

## Nota II

Por otra parte, es durante el ciclo neoliberal cuando los distintos enfoques de desarrollo (humano, social, sostenible, endógeno, entre otro) con fuerte influencia y diálogo con autores inscriptos dentro de las líneas teórico metodológicas propuestas por los organismos financieros de crédito y organismos internacionales de cooperación a través de diferentes Conferencias mundiales, establecieron el enfoque de necesidades básicas en el que se establecen las necesidades que toda sociedad debe satisfacer para garantizar niveles de vida mínimos. Entre los autores que lideran este enfoque sobresale Amartya Sen. El conjuntamente con otros autores desarrollaron los lineamientos principales sobre los que posteriormente se elaborarían los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Este informe no solo tuvo una gran repercusión en los países en vías de desarrollo en relación a la necesidad de establecer políticas sociales que tuvieran un correlato estadístico, sobre el cual poder sostener la decisión de combatir y/o reducir la pobreza, agregando un sesgo científico a la decisión política, sino que además incorporo una serie de variables que hasta el momento no eran tenidas en cuenta a la hora de hacer referencia al problema del desarrollo en los países subdesarrollados como es la consideración de la presencia y/ o acceso a los servicios públicos de salud y educación.

En este ciclo neoliberal en Argentina (Madoery, 2013) se asume una concepción más compleja y multidimensional del desarrollo, en la que adquieren una mayor relevancia los aspectos sociales.

El "enfoque del desarrollo humano" promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) integra los aportes tanto del "enfoque de capacidades" de Amartya Sen (1985) así como el enfoque de las necesidades básicas de Mahbub UI Haq. Posteriormente, estos trabajos dieron lugar a del Índice de Desarrollo Humano (IDH) formulado por el PNUD (1990), que amplía la concepción de desarrollo, implicando las dimensiones materiales del mismo pero incluyendo además la dimensión social e institucional del desarrollo .

La problemática ambiental, entendida en términos de sostenibilidad y sustentabilidad fue incorporada a la agenda del desarrollo internacional afirmando que no puede haber un desarrollo sostenible si no se

establece una relación de cuidado de los recursos naturales busca un cierto equilibrio con el entorno natural en el que la economía se inserta.

Estos diversos enfoques teórico metodológicos acerca del desarrollo que dieron lugar a distintas denominaciones, fueron apropiadas por el trabajo social que multiplico experiencias de promoción del desarrollo local, que si bien pusieron el acento en el territorio. Estas experiencias fueron impulsadas tanto por gobiernos locales como por el gobierno nacional, por espacios de la sociedad civil, por actores del mundo económico, o por instancias de vinculación intersectorial, que recuperan el espacio local como ámbito de referencia para la formulación de políticas públicas e iniciativas sociales.

Cabe señalar, que la producción escrita sobre el tema del desarrollo local ha acompañado este proceso, dando por resultado una amplia cantidad de documentos, libros y artículos referidos a las potencialidades de este modelo. El grueso de esta literatura expone los fundamentos teóricos del enfoque, detalla los aspectos metodológicos de esta estrategia de acción o exhibe los resultados positivos de las experiencias exitosas.

El Trabajo Social desarrollo una amplia experiencia empírica vinculada a los procesos de construcción de protagonismo ciudadano en el marco desarrollo local que fue inversamente proporcional a la introducción de este debate en el ámbito académico y su correlato en producción académica. Esta falta de profundización en la conceptualización de las diferentes categorías así como de las matrices teórico conceptuales en las que se inscriben las mismas revelan una debilidad epistémica; que generalmente se traduce tanto en imprecisiones metodológicas a la hora de diagnosticar, diseñar e implementar políticas sociales como en limitaciones interpretativas de las intervenciones sociales.

Estas perspectivas del desarrollo, los enfoques y metodologías propuestos, sumados a los de gerencia social, al discurso neo liberal de la eficiencia del estado y la tecnificación de lo social, reclaman que dado el tiempo transcurrido, y la copiosa cantidad de experiencias realizadas se evalué esta perspectiva intentando dar cuenta no solo de las potencialidades sino también de los conflictos y limitaciones que los mismos presentan en términos de aportes a la transformación social, teniendo en cuenta que las mismas se desarrollaron en un contexto nacional y global condicionado por políticas neoliberales de ajuste estructural.

Las políticas de descentralización, la reestructuración del endeudamiento del Estado central, sumado a la contracción de más endeudamiento público para la implementación de políticas sociales focalizadas que profundizaban y reproducción la desigualdad socioeconómica y regional, coloco al Trabajo Social argentino en otra paradoja a partir de la cual se intentaba a partir ampliar la base de la participación social y democratizando las decisiones reducir la brecha social existente entre una sociedad donde los ricos eran cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres.

Hoy mirando a la distancia todas estas experiencias, tal vez lo que se puede rescatar es la necesidad de construir y aportar a la construcción de un proyecto alternativo de desarrollo nacional y /o regional que recupere la singularidad del territorio sin embargo estas experiencias, dolorosamente nos enseñaron, que no hay desarrollo local / regional si no está inscripto dentro de un proyecto nacional y latinoamericano.



## Nota III

En el texto titulado “Desarrollo local: una contribución crítica desde el Trabajo Social” publicado en *Hilos y Nudos: la formación, la intervención y lo político en el Trabajo Social*, Susana Cazzaniga (2005) recuerda que el Trabajo Social no escapa a las influencias sociales propias de cada época, máxime cuando consideramos que existe una articulación estructural con las estrategias de intervención social que se configuran en cada momento histórico. Esta articulación no necesariamente debe ser mimetizada sino que generalmente se da de manera contradictoria. La autora sostiene que el “Trabajo Social estará atravesado por los modelos de sociedad, los discursos y las políticas, que se constituyen como hegemónicas pero como profesión tendrán y deberán construir la posibilidad de desarrollar su autonomía relativa, montando sus propios discursos y sus prácticas”.

Cabe preguntarse, entonces, si es posible que desde una inserción capitalista periférica y viniendo de la situación de donde se venía, para desarrollar otro modelo de desarrollo que posibilite la intervención del trabajo social, no desde lugares conocidos como agente de cambio o gerente social. ¿Puede el Trabajo Social Argentino aportar a la construcción de un sistema de relaciones que dé cuenta de los cambios del contexto social, político, económico, cultural y la noción misma de Desarrollo? ¿Es posible poder avanzar en la interpretación de las concepciones político-ideológicas así como los enfoques teórico-conceptuales desde donde se piensa y se apropia el Trabajo Social el problema del desarrollo del subdesarrollo?

El ingreso de América Latina en este tercer milenio implicó hacer frente a un mundo signado por la consolidación del neoliberalismo económico y el neoconservadurismo político, caracterizado por una poli hegemonía, por el capitalismo financiero transnacional, por un sistema científico tecnológico monopolizado por las grandes corporaciones en medio de un fuerte proceso de pauperización y exclusión social.

América Latina inicia con la experiencia cubana, continúa con la experiencia venezolana y así con otras experiencias en las que podemos mencionar a Bolivia, Argentina, Brasil, Ecuador a habilitar zonas de refugio en que se presentan alternativas de desarrollo, que conciben y organizan otras formas de bienestar para hacer frente a los embates del capital financiero sobre la vida cotidiana de nuestros pueblos. Poco importa en este proceso cómo se denominan o la duración que tengan, se rescata la posibilidad después de las últimas dictadoras cívico-militares y una década neoliberal, la apertura de otras experiencias, recorridos que interpelan desde nuestras democracias la hegemonía capitalista.

La asunción del Presidente Dr. Néstor Kirchner, el 25 de mayo del 2003, inauguró un periodo signado por una serie de procesos macroeconómicos y cambios estructurales a nivel político. La emergencia del gobierno kirchnerista quiebra un proceso de decadencia y de profundo vaciamiento de la vida política argentina (Foster, 2011).

Esta ruptura genera la posibilidad de construir otro relato, diferente al relato oficial construido durante el ciclo neoliberal, de leer e interpretar el acontecimiento y la historia desde otro sentido. Se reabre el debate en torno al problema de desarrollo efectuándose un importante esfuerzo teórico centrado en la necesidad de reconocer tanto la historia como las particularidades de los países emergentes; así como el rechazo a las formas unívocas del desarrollo que se planteaban desde los países centrales.

El gobierno del Presidente Néstor Kirchner, desde una inserción capitalista periférica, propone e implementa un modelo de desarrollo basado en la distribución de la riqueza y la inclusión social que reabre la discusión en el campo del desarrollo, ya no desde la economía, sino desde la política.

Para poder llevar adelante esta iniciativa, y desde esta línea argumentativa se parte del supuesto de que a cada modelo de acumulación capitalista le correspondió un modelo de Estado y de políticas sociales que a su vez contribuyeron a la configuración recíproca de una modalidad interventiva desde el Trabajo Social. En los mismos, en líneas generales, se analiza las diferentes relaciones que se establecieron en el proceso de modernización y de constitución del estado argentino así como las formas típicas de intervención en lo social instrumentadas por los diferentes modelos de estado y su relación con el ejercicio de la profesión de Trabajo Social.

Esta afirmación permite hipotetizar que durante el ciclo democrático, popular y nacional (Madoery, 2013) en la Argentina, es donde se configura lo que he denominado en trabajos anteriores (2012; 2014) como el Modelo de Desarrollo Argentino (MDA)<sup>2</sup>.

Este MDA constituye una clave de lectura, que permite efectuar una interpretación y comprensión integral y compleja de las diferentes relaciones que se establecen entre el Mercado, el Estado y la Sociedad. Estas relaciones pueden ser de complementación, contradicción y/o conflicto; para lo cual resulta de interés revisar las relaciones dilemáticas del saber (disciplina) y del hacer (profesión) que se establece en torno a la categoría de Desarrollo; a fin de poder interpretar las concepciones, modelos y enfoques desde las que se inscriben tanto las producciones académicas y las intervenciones profesionales en el marco del MDA así como desde el trabajo social se aporta y/o articula a la consolidación de un proyecto democrático, nacional y popular.

De esta forma, el MDA, no forma parte de un programa preestablecido, definido y publicado como tal, sino que se funda en un proyecto político nacional y popular que resiste a los embates y la voracidad del capitalismo transnacional y que se construyó desde los discursos y decisiones políticas del ex presidente Néstor Kirchner, desde las políticas sociales, los aportes reflexivos de los/as que formamos parte de una academia en diálogo con la sociedad, de los aportes de la militancia política y de las luchas reivindicativas de los sectores populares por el derecho a una vida más digna.

Dado que la realidad social, política, económica en Argentina durante el ciclo nacional, popular y democrático (Madoery, 2013) es diferente a la del ciclo neoliberal, el MDA propuesto no constituye un punto de llegada sino el punto de partida para el desenvolvimiento de un proyecto situado sociopolítica y económicamente en un territorio que dialoga con el escenario internacional, regional, nacional y local.

Su continuidad, se encuentra aún en debate y construcción, debiendo revalidarse de manera permanente, a través de elecciones democráticas que afiancen y profundicen los logros obtenidos:

---

<sup>2</sup> A continuación se incluye parte de un discurso brindado por el ex presidente Néstor Kirchner, en la ceremonia de clausura del 53° en la Convención anual de la Cámara Argentina de la Construcción; desarrollada el 22 de noviembre de 2005 en Capital Federal, Argentina; seleccionado a los efectos de profundizar las características que venimos señalando:

“Un modelo argentino de desarrollo, con consenso social e intersectorial, que se caracterice por el crecimiento con inclusión social, la defensa de los derechos más elementales del ser humano, la ubicación de los intereses de la Patria por encima de cualquier interés sectorial o corporativo, avanzando en la integración regional y en la integración al mundo. Un modelo argentino que ponga el acento en una distribución más equitativa del ingreso, que utilice intensivamente la inteligencia, el conocimiento, la capacidad de trabajo de nuestra gente, agregando calidad y valor a nuestra producción, favoreciendo la articulación y complementación entre los sectores públicos y privados. Un modelo con nuevo paradigma donde crear trabajo y ganar dinero en forma honesta, tenga reconocimiento social. Un modelo con empresas que asuman su responsabilidad social, teniendo presente el interés de sus trabajadores, de sus familias, del entorno social y ambiental de las zonas donde se localizan y de la sociedad en general”.

crecimiento sostenido, fortalecimiento del mercado interno, creación de trabajo digno y participación del Estado en la economía a favor de los sectores populares.

En este sentido, en coincidencia con lo expresado por Schunk y Rodríguez en su texto 2003 – 2010: La reconstrucción de un país. Economía política del peronismo kirchnerista, nos encontramos frente a un “histórico proceso de crecimiento actual que permite afirmar que estamos asistiendo la formación de un nuevo régimen de acumulación y desarrollo en la Argentina”, cuyo: “factor dinámico parece configurarse como una combinación entre un mercado interno sólido y expansivo, apuntalado por el aumento de la ocupación, los salarios, el gasto público, y una demanda externa de bienes de base primaria pero con creciente componente de valor agregado. En este régimen de acumulación, el crecimiento y la inversión se financian fundamentalmente con ahorro interno y el estado asume un rol activo, aplicando políticas que promueven el crecimiento sostenido y la estabilidad económica, crean la infraestructura básica y aseguran la necesaria cohesión social” (Schunk y Rodríguez, 2011: 19).

Resulta necesario poner en discusión la tensión inclusión-exclusión de manera más sistemática a fin de aportar al debate en el campo<sup>3</sup> del desarrollo del subdesarrollo desde un Trabajo Social inscripto en las preocupaciones propias de las ciencias sociales en búsqueda de la articulación de diferentes reflexiones y síntesis que permitan enriquecer y profundizar, simultáneamente las múltiples dimensiones de la vida social<sup>4</sup>, posibilitando así la convivencia de elementos objetivos y subjetivos, estructuras, acciones – individuales y colectivas– todo ello en un devenir histórico y biográfico a la vez.

Se requiere aproximarnos al tratamiento de las complejas y estrechas relaciones existentes entre los Modelos de Acumulación Capitalista, los Modelos de Estado, las Políticas Sociales<sup>5</sup> y la intervención en lo social<sup>6</sup> desde Trabajo Social, a fin de colaborar en la reactualización del debate en torno a la problemática del desarrollo en países emergentes así como aportar subsidiariamente a la constitución del campo disciplinar del Trabajo Social en el marco del modelo de desarrollo argentino (MDA) durante el régimen de gobierno kirchnerista<sup>7</sup>.

Para seguir discutiendo:

---

<sup>3</sup> Se entiende por campo el “sistema de relaciones socialmente constituido por los agentes sociales directamente vinculados con su quehacer, que determina las condiciones específicas de producción y circulación de sus productos... En su interior se genera un capital común por cuya apropiación luchan los grupos que en él intervienen: los que detentan el capital y los que aspiran a poseerlo. Estos grupos tienen intereses comunes, lenguaje, complicidad que subyace a todos los antagonismos, intervienen en la lucha apuntala la reproducción del juego al otorgarle valor al mismo. La posesión del capital brinda poder y autoridad a los que dominan el campo, quienes sostienen estrategias más conservadoras, mientras los que luchan por su posesión adoptan estrategias más subversivas.” (González Saibene, 2000: 31).

<sup>4</sup> Partimos de la no existencia de un mundo “verdadero”, pre-existente a los fenómenos, que operaría como el fundamento de toda explicación y desde el cual se presupondrían significaciones; y de la existencia de distintas construcciones sociales de la realidad (Berger-Luckmann, 1974; Schutz-Luckmann, 1977). “Cada grupo co-construye en la experiencia vivida y compartida una idea de realidad, una idea de verdad, una idea de error y una idea de normalidad. Estas ideas orientan sus esquemas de acción, su modo de vivir su entorno” (Lahitte, 1989: 87). El “mundo” es una idea del mundo y existen distintos mundos posibles en una misma realidad, como ideas de un mismo pensamiento interactuando en una pugna de poder, e implican diferentes representaciones e interpretaciones de lo real, guiadas por la voluntad de verdad.

<sup>5</sup> Se entiende las políticas sociales como “la acción estatal que expresa la orientación normativa general, en lo atinente a la reproducción de la vida social y de sus miembros en particular” (Grassi, 2003: 12).

<sup>6</sup> Se entiende el concepto de intervención en lo social según la definición que efectúa Emilio Tenti Fanfani en su texto *Estado, Pobreza, Estrategias típicas de intervención*: “Desde sus orígenes el Estado Moderno instala una serie de instituciones especializadas en intervenir sobre necesidades específicas de los sectores tradicionales tipificados como pobres. Estos constituyen el objeto preferencial de la política social de Estado” (1989: 7).

<sup>7</sup> Se define por régimen de gobierno la construcción teórica que pretende explicar, no solo las situaciones de anarquía y conflicto clásicas de la política internacional o nacional, sino las situaciones de orden (su creación, su evolución y su desaparición o cambio) existentes en un campo de actividad política. Las políticas sociales forman parte de los dispositivos que posee un gobierno para la creación de un orden, resultando de interés poder analizar cómo se funda, constituye y regula el mismo al interior de un gobierno democrático.

El Trabajo Social ya sea como agente de cambio o como gerente social se vinculó desde la intervención profesional no solo desde el campo empírico, implementando en comunidades primero y después en territorio, “las recetas” que desde organizamos centrales de gobierno y/o de organizamos multilaterales de crédito decidían que era mejor para nuestro pueblo.

El MDA permite generar un entramado de relaciones entre el estado, el Mercado y la sociedad donde se puede visualizar como a cada modelo de acumulación capitalista se vinculó un modelo político de estado en Argentina desde la constitución del Estado moderno en adelante con la implementación de diferentes políticas públicas en concordancia con los mismos.

Estas notas pretenden aportar insumos teórico conceptuales que aporten a las Cátedras específicas de formación profesional: teorías del Desarrollo, planeación y formulación de proyectos, género y desarrollo, desarrollo humano, historia del Trabajo Social, cultura y vida cotidiana, problemas sociales contemporáneos, políticas y bienestar social a fin de repensar el desarrollo en dos dimensiones a.- como campo de intervención profesional y b.- como objeto de investigación con el propósito de consolidar disciplinariamente a la profesión en una problemática inherente a la misma, pudiendo contribuir a fortalecer la fundamentación de la intervención profesional así como continuar aportando a la construcción de conocimiento disciplinar.

González Saibene plantea el estado de tensión, constatable en el ámbito del Trabajo Social académico, entre una tendencia a la epistemologización, por una parte y por otra el énfasis puesto en las metodologías de intervención. Propone que esa tensión debe reencauzarse en una articulación operativa entre Epistemología y Metodología que no quede en el nivel de lo académico sino que resulte vital al ejercicio profesional de los trabajadores sociales, ante lo cual, frente a la crisis de los paradigmas socio-políticos y teóricos y la heterogeneidad de respuestas existentes es necesario reconstruir epistemológicamente ese mandato fundacional y específico de la profesión.

Considera, a la vez, que debemos realizar un esfuerzo mayor que nos permita:

“...ubicar la verdadera dimensión e implicancias de un campo que aún no ha sido resuelto en el Trabajo Social: el de la relación entre la producción de conocimientos científicos y la recuperación de los saberes emergentes de la intervención. Es decir, debemos imprimir a la profesión una lógica que le permita entenderse y recuperarse a sí misma; solo desde esta perspectiva es posible hacer el movimiento que le está faltando, y que es la posibilidad, no solo de operar en lo concreto, sino de producir una recuperación de esa intervención que habilite encuadrarla bajo otros órdenes, otros ejes, esta vez conceptuales” (González Saibene, 1996).

El desafío, en este contexto post empirista, es poder dar continuidad al giro interpretativo<sup>8</sup> que, como bien señala Scribano, iniciado en la profesión de Trabajo Social, interpela “las problemáticas de la objetividad, los enunciados observacionales y la posibilidad de construcción de leyes universales como única forma de hacer ciencia en las ciencias sociales”.

---

<sup>8</sup> Se entiende por *giro interpretativo* en el Campo de las Ciencias Sociales y de la Epistemología a las discusiones que se llevan a cabo en el campo del Trabajo Social alrededor de sus formas de construcción teórica y del análisis de sus prácticas profesionales y que compartiendo diferentes enfoques pueden ser agrupados en el paradigma interpretativo, que puede ser sintetizado de la siguiente manera:

- Introducción del problema del sentido como clave para la comprensión de la sociedad.
- Retomar la comprensión del sentido subjetivo de las acciones para los propios sujetos.
- Aceptación generalizada del lenguaje como base fundamental para comprender el sentido subjetivo de las acciones.
- Postular conexión entre la construcción de teoría y su contexto de producción.
- Mantener una posición pluralista en cuanto a las estrategias metodológicas (A., Scribano, 1994)

Por esto se sostiene que el Trabajo Social, tiene un papel histórico en este proceso de acompañar la hora de los pueblos, de hacer justicia con los vencidos, ya que nos encontramos en un momento donde diferentes discursos como el médico, o el discurso jurídico no dan ya respuesta a los problemas sociales, donde emerge el discurso del Trabajo Social en el campo de las ciencias sociales con una voz específica, una mirada particular sobre la problemática social, reconociendo y asumiendo como en diferentes periodos históricos acerca de las complejas y estrechas relaciones existentes entre los Modelos de Acumulación Capitalista, los Modelos de Estado, las Políticas Sociales y la intervención en lo social desde Trabajo Social.

## Bibliografía

- Alayón, N. (1980). *Hacia la historia del Trabajo Social en la Argentina*. Buenos Aires: Espacio.
- Alayon, N., Barreix, J. y Cassineri, E. (1971). *ABC del Trabajo Social Latinoamericano*. Buenos Aires: ECRO.
- Álvarez Leguizamón, S. (2008). *Pobreza y Desarrollo en América Latina*. Salta: Universidad Nacional de Salta.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención: aportes para la superación. Modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- Arrúa, N. (2012). *Dos Itinerarios Intelectuales en el Trabajo Social brasileño durante los años sesenta/setenta*. Disponible en: <<http://sedici.unlp.edu.ar/>>. Consultado el 26 de mayo de 2016.
- Campana, M. (2010). *La Asistencialización de la Salud Pública. La Atención Primaria de la Salud en el Municipio de Rosario*. Tesis Doctoral Mimeo.
- Cazzaniga, S. (2005). "Desarrollo local: una contribución crítica desde el Trabajo Social" en *Hilos y Nudos: la formación, la intervención y lo político en el trabajo Social*. Ed. Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- Foster, R. (2011). *El litigio por la democracia. La Argentina en el tiempo Kirchnerista*. Buenos Aires: Ed. Planeta. Buenos Aires, Argentina.
- García Delgado, D. (1994). *Estado y Sociedad: La nueva relación a partir del cambio estructural*. FLACSO, Tesis Grupo Editorial Norma. Buenos Aires. Argentina
- García Delgado, D. (1998). *Estado-Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- González Saibene (1996). Una lectura epistemológica del Trabajo Social. *Revista de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. Rosario. Argentina
- González Saibene (2000). " El objeto de intervención profesional: un mito del Trabajo Social." *Revista Umbral, Prácticas y Ciencias Sociales desde el Sur*. Rosario
- Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Editorial Espacio Buenos Aires, Argentina.
- Laguado Duca, A. (2011). *La construcción de la cuestión social El desarrollismo post peronista*. Editorial Espacio Buenos Aires, Argentina.
- Haq, M. UI (ed.) (1976). *The poverty curtain. Choices for Third World*, Columbia University Press, Oxford.

- Madoery, O. y Vázquez Barquero, A. (comp.), (2001). Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Rosario: Homo Sapiens.
- Madoery, O. (2008). Otro Desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones. Buenos Aires: UNSAM.
- (2011). El desarrollo como categoría política. Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario.
- *et. al* (2013). “La democracia argentina: como escenario de disputa hegemónica” 1 a ed. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario
- Meschini, P. (2012). “El debate en torno al Modelo de Desarrollo Argentino: alcances y limitaciones para repensar la desigualdad”. IV Congreso Latinoamericano y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el Enfoque de las Capabilidades Humanas, Educación y Empleo en el Siglo XXI desarrollada el 3 y 4 de mayo. Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Facultad de Humanidades. Disponible en: <<http://congreso.unlzsociales.com.ar>>.
- (2014). “Repensando la construcción de las políticas sociales con enfoque de derechos desde el modelo de desarrollo argentino durante el ciclo de gobierno kirchnerista”. Cuarto Cuaderno de Cátedra Abierta de Política y Planificación Social. Entre Ríos: La Hendija UNER.
- (2015). “El Modelo de Desarrollo Argentino (MDA) Una forma de hacer posible/visible otro modelo de Desarrollo”. En *Revista Cátedra Paralela*, 12. Rosario: UNR. Disponible en: <<http://www.catedraparalela.com.ar/>>.
- Seoane, M. (2004). *Argentina. El siglo del Progreso y la oscuridad*. Buenos Aires: Planeta.
- Kisnerman, N. (1986). *Comunidad*. Buenos Aires: Humanitas.
- Orsi, R. y Riqué, J. (2005). *Cambio Social, Trabajo y Ciudadanía. La participación para el desarrollo social*. Buenos Aires.
- Rozas Pagaza, M. (2001). *La intervención profesional en relación con la Cuestión Social*. Buenos Aires: Espacio.
- Sen, A. (1985). “Rights and Capabilities”. En Honderich, T. *Morality and Objectivity, Routledge and Kegan Pau* (pp. 130-148). Londres.
- Scribano, A. (1994). *Teoría social y hermenéutica*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Schunk y Rodríguez (2011). *2003 – 2010: La reconstrucción de un país. Economía política del peronismo kirchnerista*. Santa Fe: Librería Cívica.
- Tenti Fanfani, E. (1991). “Pobreza y política social: más allá del neo asistencialismo”. En Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila.
- Torrado, S. (2012). *Historia de la familia en la Argentina Moderna (1870-2000)*. Buenos Aires: Ediciones.

# Apuntes para una comprensión histórica de la estructura social en la Argentina contemporánea

*Rosario Acuña, Amaltea Canosa, Juan Ignacio Lozano,  
María Laura Sepúlveda*

## Introducción

En el siguiente artículo, presentaremos algunos elementos para pensar las principales formas que adquiere la estructura social en la Argentina en el actual escenario político y social. Para ello, intentamos efectuar el análisis en tres tiempos, por significarlo de una forma: por un lado, el período de consolidación del Modelo Aperturista (1976-2001); en un segundo tiempo, el que referimos como Período Kirchnerista (2003-2015) y por último, intentaremos abordar –a partir de los sucesos de estos últimos diez meses–, la rupturas de ciertos consensos y la retracción a planteos de corte neoliberal, que nos obligan a reflexionar en términos de aportar a un debate de estricta actualidad sobre la conformación y eventual consolidación de una estructura social de carácter cada vez más piramidal y excluyente.

## **Breves apuntes sobre estructura social en el campo de las ciencias sociales en Argentina. Aspectos teóricos y consideraciones de su desarrollo**

Los estudios sobre estructura social en la Argentina tienen en su origen estricta vinculación con unas décadas de marcada movilidad social ascendente producto de una industrialización sustitutiva de importaciones, hacia mediados del siglo pasado.

Del Cueto y Luzzi (2008) proponen pensar la sociedad como un sistema de posiciones desiguales, jerarquizadas, a consecuencia de un contexto institucional preexistente a las personas y que puede ser modificado por sus acciones.

Esas desigualdades se construyen en virtud de diferentes dimensiones, lo que en nuestro contexto suele vincularse rápidamente la dimensión económica, prescindiendo de otras, las cuales son centrales en otras sociedades como la religión, etnia o raza, género, etc.

Los cambios en la estructura social y la movilidad social son fenómenos que se despliegan en el largo plazo (Torrado, S., 2009). Por ello el abordaje desde una perspectiva histórica en comparación con momentos anteriores posibilita la aprehensión de cada acontecimiento.

Gino Germani desarrolló el primer estudio sobre estructura social en nuestro país, a partir del acceso a estadísticas disponibles, a partir de dimensiones de análisis centradas en la estructura económica, los grupos de ocupaciones.

Pero referirnos a la estructura social es dar cuenta de los procesos de diferenciación social, y no solo un análisis de cruce de variables de formación educativa e inserción laboral, sino también de distribución socio espacial, las interrelaciones entre grupos, en fin de dar cuenta de una complejidad difícil de abarcar pero que al mismo tiempo invita a desarrollar líneas de trabajo e investigación.

Nos proponemos desarrollar algunas consideraciones del modelo de acumulación aperturista, iniciado en la última dictadura militar, y lo acontecido luego del 2001, con las experiencias kirchneristas, para dar cuenta de algunos problemas estructurales, avances y dificultades.

## **Un breve desarrollo de la estructura social en el modelo aperturista**

En la vasta bibliografía que analiza la estructura social de Argentina tanto como Gino Germani en su primer etapa, como los estudios realizados por Susana Torrado se puede analizar que la conformación de la estructura social, en su división de clases a mediados del siglo XX, se destacaba por altos niveles de integración social, cubriendo un amplio abanico de necesidades básicas satisfechas y por una movilidad social ascendente, pleno empleo y el poder adquisitivo más alto de la región. Luego, en el último cuarto del siglo XX, las medidas económicas y sociales ancladas en el modelo Aperturista marcan una etapa en la que la sociedad argentina comienza a experimentar cambios que repercutirán en su estructura social en cuanto a su conformación, dinámica y movilidad social de clase e intraclase.

A grandes rasgos se puede destacar que en el último periodo del XX, a partir de la década del setenta, la sociedad presenta un contexto de transformaciones socioeconómicas en relación al modelo anterior cambiando el patrón de acumulación de capital. A partir del golpe de Estado de 1976 se dará inicio a una nueva etapa socioeconómica acompañada por una represión sistemática y una serie de transformaciones institucionales que afectaron a gran parte de la sociedad. Este modelo de apertura financiera y desregulación económica se caracterizó por una fuerte impronta en la liberación de los mercados y una desregularización en el mercado de trabajo.

Estas medidas impactaron fuertemente en la clase trabajadora siendo el sector industrial uno de los mayores afectados, ya que se llevó a cabo un proceso de desindustrialización el cual que se agudizaría en las posteriores décadas marcando un profundo empobrecimiento y desigualdad que se ve reflejado en el análisis poblacional a partir de la baja en los niveles de ingresos<sup>1</sup> por familia y el acceso a las instituciones primordiales de integración social y movilidad social.

---

<sup>1</sup> "Mientras en 1974 la parte del PBI correspondiente a los asalariados era del 45%, en 1976, luego de las primeras medidas implementadas por la dictadura, pasó a ser del 25%, y pese a cierta recuperación posterior (representaba el 39% del producto en 1980) los asalariados nunca lograron recuperar los niveles de participación en el producto que conocieron con anterioridad a la dictadura." (del Cueto, Luzzi, 2008).



Esta reestructuración del trabajo conllevó cambios al interior de la clase obrera, ya que producto de la desindustrialización se dio un proceso de desalarización llevando a un amplio sector al cuentapropismo, tercerización del empleo y a una creciente desocupación y subocupación y empleo precario en la clase media delineando una movilidad social descendente.

De la mano de la recesión económica se presenta una estructura social regresiva, el congelamiento del salario sumado a la inflación y a una notable devaluación del peso impactaron en el salario real de los trabajadores<sup>2</sup>, hecho que se profundizará en las décadas posteriores.

En relación al legado económico de la dictadura el gobierno radical tuvo que lidiar con la inflación, con los acreedores externos por el gran aumento de la deuda externa, con la desindustrialización y con los grandes grupos económicos. Alfonsín que había prometido combatir la inflación y hacer crecer el salario real al tiempo de hacer crecer la economía, intentó reactivar la industria y recuperar el empleo pero, al no revertir los problemas estructurales, las medidas tomadas (protecciones comerciales, créditos baratos y subas salariales) no hicieron otra cosa que subir los precios y aumentar la fuga de capitales. Su primer plan económico había fracasado no solo por ignorar la compleja situación externa sino por no tener en cuenta la concentración de recursos en pocos grandes grupos.

A mediados de 1985 se lanzó el plan austral basado en el congelamiento de todos los precios de la economía, la instauración de una nueva moneda (el Austral) y la desindexación de contratos para detener la inflación. Se mantuvieron los subsidios a la industria y las retenciones a las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, a pesar de un inicio exitoso, los grandes grupos económicos no invirtieron lo esperado y las grandes inundaciones junto a la caída de los precios internacionales de los alimentos hicieron que el plan fracase. Hacia el final de su gobierno la hiperinflación terminó por destruir la certidumbre. En este contexto se terminaron de quebrar las "pautas del orden", creando el ideario de Estado incapaz (deslegitimación del Estado) y fortaleciendo del consenso antiestatal, que sumado a otros factores hizo posible las privatizaciones y las condiciones para las reformas de mercado del menemismo.

En la década del noventa se comienzan a delinear medidas económicas que retoman y agudizan las medidas desarrolladas a partir de la década del setenta, reforma del estado a través de la privatización de las empresas públicas, la reducción del empleo público, se redefine la regulación de la economía apuntando a la apertura de los mercados, y desregulación de la actividad privada acompañada por una flexibilización laboral, reestructuración del sistema previsional y renegociación de la deuda externa.

Se da un aumento de la tasa de desocupación (de 8,1% en 1990 llegando a un pico de 18,5% en 1995) a la par que se dispara el subempleo del (8,6% al 14,5% en 2001), por su parte el empleo no registrado alcanza su máximo de 35% en 1999. Además se incrementó la brecha de remuneración de los trabajadores calificados y los no calificados, y se hizo característica la alternancia de períodos de empleo y desempleos. Si bien se intentaron implementar programas sociales focalizados que apuntaban a subsanar la desocupación, estos no tuvieron una injerencia directa en las condiciones de las clases más desfavorecidas.

Entendiendo que uno de los principales factores garantizadores de movilidad social corresponde a un mayor nivel educativo alcanzado, en esta década se produce una desvalorización del nivel académico que

---

<sup>2</sup> "Durante 1976-1983. Los ingresos medios de los asalariados, que habían registrado una muy leve tendencia creciente desde principios de la década de 1950 hasta mediados de los setentas, caen abruptamente e 1976 como resultado del ajuste implementado por el gobierno militar inmediatamente después de su llegada al poder." (Torrado, 2010).

agudizó una movilidad social descendente desde el punto de vista ocupacional como también desde la distribución del ingreso.

Las transformaciones en la estructura social que se dieron desde los años 80 hasta la actualidad muestran una creciente fragmentación social y la más importante de ellas es “la profundización de las distancias entre los grupos sociales, como así también el aumento de la heterogeneidad observada en el interior de cada clase, a lo que contribuyeron el aumento de la pobreza, el deterioro general de las condiciones de trabajo y la ampliación de la brecha entre los sectores de mayores y menores ingresos” (del Cueto, Luzzi, 2008). Aunque esta fragmentación también se expresa en la segregación urbana, diferencias en el sistema educativo y la diversificación de prácticas, consumos y circuitos culturales.

Durante los años de la dictadura los trabajadores experimentaron una fuerte caída del salario real y a partir de los años ochenta la pobreza pasó a ser entendida como una consecuencia “normal” de un modelo de acumulación que suponía, entre otros rasgos, altos niveles de desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral.

El trauma de la hiperinflación dio origen a fuertes demandas de estabilidad y posibilitó una mayor disposición de la ciudadanía para aceptar medidas drásticas. Y los hogares no sólo vieron disminuir sus ingresos sino que el Estado dejó de garantizar la calidad de prestaciones básicas de la salud y educación, al tiempo que se mostraba incapaz de definir políticas efectivas para los sectores más desfavorecidos. Las reformas de los años 90 provocaron transformaciones radicales que aumentaron el trabajo en negro, el desempleo y la pobreza.

Al perder centralidad el mundo del trabajo, la vida social se circunscribe a los límites de los barrios en donde las personas que quedaron desafiadas buscan respuestas a sus necesidades en las organizaciones barriales. Como afirman del Cueto y Luzzi se dio un proceso de territorialización que consiste en una mayor delimitación geográfica de gran parte de las actividades de los habitantes de los barrios populares. Así se puede ver un desplazamiento de la identidad del trabajo para pasar el territorio como el eje que organiza la vida un “pasaje de la fábrica al barrio”.

## **Análisis del periodo kirchnerista desde una perspectiva de clases**

Como síntesis de la efervescencia social generada por el movimiento popular organizado post 2001 y la asunción de un nuevo gobierno, en el año 2003, se configura una nueva lógica política que se propone ser de carácter más igualitaria e inclusiva en contraposición a la exclusión social y la desigualdad presente en los años anteriores, producto de las lógicas neoliberales enmarcadas en el modelo aperturista.

Este periodo “se reconoce construyendo desde el Capitalismo Nacional como una alternativa complementaria a la economía capitalista del libre mercado” (Diloretto, Lozano y Meschini, 2013) y entiende la necesidad de dar centralidad del Estado y conformar espacios de integración.

Desde un análisis macro-político podríamos decir que países como Brasil, Venezuela, Bolivia y Ecuador tuvieron, a pesar de algunas diferencias, un desarrollo similar al de Argentina en el modo de intervención del Estado y en la búsqueda de una independencia regional.

El ciclo político que comienza con los gobiernos kirchneristas se caracteriza por retomar la centralidad del Estado en cuanto a medidas económicas y legislativas generando impacto en los sectores subalternos.

Al mismo tiempo otra característica del retorno a la centralidad del Estado son las medidas políticas de reparación histórica que se propuso desde el gobierno. Una recuperación y democratización de lo público, impregna una nueva subjetividad a partir de medidas tomadas, por ejemplo, en relación a los derechos humanos.

En lo que respecta a la clase media la experiencia kirchnerista trajo un aumento de la misma, pasando de representar el 42.7% en 2003 a un 47.8% en 2007 (Benza, 2016). Este fenómeno se produjo a partir de las posibilidades de acceso de la población al mercado formal de trabajo. Al mismo tiempo que se expandió la profesionalización y tecnificación, se recuperaron los establecimientos productivos y creció el pequeño y mediano comercio.

A diferencia de los años noventa el sector económico de los trabajadores formales se vio beneficiado por la recuperación de los convenios colectivos de trabajo y paritarias lo cual permitió volver a discutir la situación salarial y la relación entre empleador y empleado. Paralelamente se incrementó la cobertura previsional.

En lo que respecta a los sectores populares, las medidas del modelo kirchnerista abrieron nuevas posibilidades de acceso al consumo y a la seguridad social, por medio de las políticas redistributivas del ingreso. Siguiendo a Benza (2016), al interior de los hogares de las clases populares fue notable la disminución de la pobreza (más de 30%).

Asimismo también se observa una ampliación de la brecha hacia el interior de los sectores populares, entre los de mayor y menor nivel de ingreso. Esto se relaciona con que aquellos sectores que lograron insertarse en el mercado de trabajo comenzaron a formar parte de las negociaciones colectivas y fueron beneficiados por las políticas salariales. Sin embargo esta distancia se redujo con medidas políticas, tales como la Asignación Universal por Hijo decretada en 2009, que garantizó el acceso igualitario a la educación y la salud, así como también un ingreso económico significativo para las familias de menos recursos.

No obstante a esta brecha salarial, se registró una disminución de la pobreza en todas las clases. Esto se debió a la movilidad social ascendente recuperada en este periodo (a diferencia de los periodos anteriores donde se habían limitado las oportunidades de ascenso social) movilizadas por la mejora de las condiciones de vida, importantes franjas de sectores medios y populares alcanzaron mayores accesos y posibilidades.

Es importante también analizar procesos políticos y los fenómenos demográficos. La estructura social, en relación a la división por edad y sexo de la población, expresa tendencias de las variables demográficas, tales como natalidad, mortalidad y migraciones, dando cuenta de las condiciones de vida de la población.

En este periodo la estructura social expresa envejecimiento poblacional, es decir, mayor número de personas en edad avanzada. Evidenciándose esto en las transformaciones en los proyectos familiares (disminuyendo la cantidad de hijos) y en el aumento de la esperanza de vida.

Los movimientos migratorios se caracterizaron por recibir flujos de inmigrantes de países limítrofes y de Perú. Respecto a las migraciones internas, se observaron movimientos desde el interior del país hacia la ciudad de Buenos Aires y provincia. Resaltando, a su vez, el movimiento interno hacia las provincias más australes como son Tierra del Fuego y Santa Cruz con un gran ingreso de migrantes de otras provincias.

Al fenómeno de la migración externa se sumó la ley de Migraciones del año 2003 "En ella se establece que los ciudadanos de países miembros del MERCOSUR o de Estados allegados pueden obtener

residencia legal en la Argentina solo mediante la acreditación de su nacionalidad y carencia de antecedentes penales” (Cerruti, 2009). También, se realizó el operativo “Patria Grande” en el año 2006 con el fin de regularizar la situación migratoria de quienes habían ingresado al país con anterioridad. Ambas medidas propiciaron las condiciones para la migración en nuestro país.

## **Los rasgos estructurales de la desigualdad y los problemas sociales**

Con respecto a las desigualdades actuales Gabriel Kessler hace un análisis de la distribución del ingreso y del trabajo. Para empezar se pregunta si la disminución del coeficiente de Gini (mide la inequidad entre los hogares de una nación) que ha mostrado Argentina en los últimos años, se traduce en un aumento de la igualdad. Su respuesta es que en la última década, han bajado las desigualdades producidas por la crisis de 2001, pero todavía está en debate cuanto se ha recobrado de lo perdido en los 90 y si esta tendencia perdurará en el tiempo.

Kessler afirma que un contexto de reactivación del empleo, la desigualdad familiar e individual ha mejorado en el período 2003-2008 y luego ha tendido a estancarse. También, como el país ha crecido se mantiene una franja significativa en situación de pobreza relativa, porque los niveles medios y altos también han mejorado.

En cuanto al grupo menos beneficiado por las mejoras del empleo en la década aparecen los jóvenes; mientras la desocupación general en 2012 se ubicaba en el 7,9%, en el grupo de 15 a 24 años trepaba a casi el 20%, aunque en 2003 era del 36,9%. En cuanto a los jóvenes que no estudian ni trabajan pasó del 13,1% en 2003 a más de 15% en 2012, a pesar de políticas de inclusión. En relación al género aunque se han registrado avances en salud y educación, las desigualdades laborales se presentan en: desigualdades de ingresos, de empleos protegidos, de sacrificar carreras por el cuidado de los hijos, de horas de trabajo doméstico sumado al trabajo extradoméstico.

En resumen es claro el aumento de la desigualdad en los años noventa y más aún durante la crisis de 2001. También son claras las mejoras de 2003 hasta 2007. En un contexto de creación de empleo y de extensión de coberturas sociales, mejoraron las condiciones de vida de los asalariados y disminuyó la desigualdad entre ellos.

Disminuyó el coeficiente de Gini y de pobreza absoluta. Sin embargo es difícil consensuar sobre los valores de la pobreza real ya que, entre fuentes diversas, hay un rango inédito que va del 5% al 26% de la población para 2012.

Hay consenso sobre la mejora de la situación de los asalariados y crecimiento del empleo, pero también hay acuerdo en que es temprano para concluir en que se ha revertido una tendencia de décadas de aumento de la desigualdad, y que perduran inequidades entre grupos de ingresos.

En suma, la conjunción de las transformaciones en el mercado de trabajo, en el rol del Estado y, por ende, en la orientación de las políticas públicas, son factores que repercuten profundamente en la consolidación de una nueva estructura social argentina, transformada dramáticamente a partir de la Dictadura Militar. El aumento de la desigualdad distributiva, la caída generalizada de los ingresos y el deterioro de las condiciones de vida de la mayor parte de la población (particularmente sectores medios y

bajos), sufridos progresivamente a partir de dicho período, evidencian un escenario muy diferente al que históricamente había caracterizado a la Argentina.

El fantasma del estancamiento, de la rigidización de la estructura social, crean un contexto de incertidumbre para los sectores de la sociedad que aparecen con escasos recursos no sólo económicos, sino también simbólicos para compensar la desprotección que presupone la falta de trabajo, el aumento desregulado de servicios básicos (luz, gas, alimentos, combustibles, transporte público) y los cambios en la orientación de la política social.

Ya se observaba en la década pasada la existencia de núcleos de pobreza persistente (Clemente, 2014), donde la alta desigualdad en la distribución de oportunidades educativas y ocupacionales y de la protección social mostraban dramáticamente que los niveles de ingreso constituían factores clave del acceso a los servicios sociales y de la calidad de los servicios a los que se accede. Nada parece demostrar en el escenario argentino actual la posibilidad de reversión de este problema: es más, las primeras medidas estructurales tomadas, podrían presuponer agregar a la falta de expectativas de ascenso social, una polarización y segmentación crecientes.

El potencial integrador alcanzado durante la etapa de industrialización sustitutiva de importaciones permitió alimentar las esperanzas de amplios sectores de la población de que, asociado a la calidad de trabajador, era posible mejorar las propias condiciones de vida: acceder a servicios de salud, tener una casa, brindarle mayores oportunidades educativas para los hijos, en síntesis, tener un “futuro mejor”.

Como se ha dicho previamente, si bien las tasas de desempleo han disminuido en a los noventa, no parece reflejarse en el escenario de la pobreza, que ha crecido en intensidad en el último tiempo.

## Bibliografía

- Benza, G. (2016). “La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013”. En Kessler, G. (comp.) *La sociedad Argentina hoy, radiografía de una nueva estructura*.
- Binstock, G. y Cerrutti, M. (2016). “La población y la estructura social”. En Kessler, G. (comp.) *La sociedad Argentina hoy, radiografía de una nueva estructura*.
- Cerrutti, M. (2009). “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina”. Serie de documentos de la Dirección Nacional de Población. Ministerio del Interior de la República Argentina. Buenos Aires.
- Clemente, A. (2014). “Sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención”. En Clemente, A. (coord.) *Territorios urbanos y pobreza persistente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Del Cueto, C. y Luzzi, M. (2008). *Rompecabezas. Transformaciones en la estructura social argentina (1983-2008)*. Buenos Aires: Editorial Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Diloretto, M., Lozano, J. y Meschini, P. (2013). *Modelo de Desarrollo Argentino, Políticas Sociales y nueva configuración social en el gobierno Kirchnerista (2003-2011)*.
- Kessler, G. (2014). “La desigualdad y sus interrogantes”. En *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003 – 2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Torrado, S. (2010). “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”. En Torrado, S. (comp.) *El Costo social del ajuste. Argentina 1976 – 2002. Tomo I- II*. Buenos Aires: Edhasa.

## **SEGUNDA PARTE**

---

### **Estructura Social, desafíos y limitaciones para la intervención del Trabajo Social**

# **Proyecto Político y Planificación. Entre lo Posible y lo Deseable. Construyendo Viabilidades**

*Rita Acosta y Griselda Ferrero*

## **Introducción**

En el marco del VII Encuentro de Cátedras de Estructura Social, Pobreza y Problemas Sociales con esta ponencia las autoras intentan compartir el eje articulador instalado al interior de la Asignatura Planificación y Gestión de Proyectos Sociales, ubicada en el tercer año del Plan de Estudio de la Carrera Lic. en Trabajo Social. El mismo refiere a la relación existente entre Planificación, Proyecto Político y las Políticas Sociales teniendo en cuenta para ello una mirada donde se conjuga lo teórico/metodológico desde una perspectiva de pensamiento crítico; en pos de construir viabilidad al momento de diseñar líneas de intervención.

Para su desarrollo se ha considerado efectuar un recorrido que dé cuenta, en el período comprendido desde la apertura democrática hasta hoy, de los Proyectos Políticos con los lineamientos establecidos para y en diseño de las políticas sociales articulando estas dimensiones con la idea de participación social y participación ciudadana presentes en cada uno de ellos. Y finalmente presentar una experiencia concreta de orden local.

## **Referencias conceptuales**

La primera idea que aparece para iniciar el tema a trabajar tiene que ver con aquella que denomina a la asignatura –Planificación– tomándose para definirla la línea de pensamiento de Matus (1993) cuando dice que “...es una forma de previsión metodológica del futuro resultante de la necesaria mediación entre el conocimiento teórico-metodológico y la práctica concreta”. Para el autor, la planificación precede a la acción y al mismo tiempo la presidir; ubicándola así en un lugar preponderante cuando de equilibrar complejidades se trata; básicamente si se consideran las tensiones propias que el par polar enunciado presenta.

Así lo entiende Castronovo (2010) cuando reconoce a la planificación como una herramienta mediante la cual se orienta el armado de lo social, considerando recursos; y donde los consensos no siempre están presentes. E introduce un elemento básico: la voluntad política

accionando en la misma. Elemento que las autoras piensan desde la noción de Proyecto Político, considerando que este último y la planificación accionan como dos caras de una misma moneda. Siguiendo el pensamiento de Trejo Romo (1987) estas cuestiones son presentadas en una trama interesante, dando un marco apropiado para el presente estudio.

Al estudiarse los Proyectos Políticos –dice el autor– se puede, por un lado, identificar intereses, aspiraciones, propuestas en relación al Poder y al Estado; como también aclarar y explicar las ideas y propósitos que tuvieron los protagonistas en su momento sobre las formas de gobierno a tener en cuenta, las instituciones políticas, qué era un partido político, cuál el procedimiento para generarlo; por ende qué tipo de Estado y forma de gobierno a considerar en y para la organización política de un país. En palabras del autor es

un conjunto de lineamientos y propuestas que se plantean en un determinado momento histórico –coyuntura política o crisis revolucionaria– con la finalidad de transformar, reformar o reafirmar el estado de cosas imperante en una sociedad dada (Trejo, 1987: 49)

De su explicación surge la noción de estructura y coyuntura a tener en cuenta para la identificación y posterior análisis de un proyecto político determinado, ya que Trejo considera que la maduración del mismo se va produciendo a lo largo de un proceso determinado haciéndose explícito a través de propuestas específicas en la coyuntura. Por lo tanto, para conocerlo se deben buscar las raíces que posibilitaron su gestación. En ese sentido lo entiende también Arlette Pichardo Muñiz, cuando dice

un proyecto político es un conjunto de fines –no siempre explícitos– sobre el tipo de sociedad que se desea lograr o mantener y es sustentado por una fuerza social o coalición de fuerzas. (Pichardo Muñiz, 1993: 45)

Para la autora, todas las fuerzas sociales que se encuentran en un momento determinado interactuando, pueden tener su proyecto político. Será el grupo o fuerza que logre el lugar y poder hegemónico en la práctica concreta la que asumirá la conducción del proceso político en un momento histórico determinado. Razón por la cual, los elementos centrales de cualquier proyecto político definirán los objetivos a seguir en la planificación del modelo de estado instaurado. El estado aparece entonces como la voluntad política, como actor de privilegio dentro del proceso. Y será ese el punto desde el cual se diseñarán las políticas respectivas; en este caso en particular las Políticas Sociales.

¿Cómo se entiende a la Política Social dentro de este marco?

Danani (1996) realiza su reflexión desde la relación existente entre posiciones técnicas y posiciones teóricas para aludir directamente al campo de estas políticas desde posiciones teórico-conceptuales y también socio-políticas. La autora las define como “... un tipo de



'políticas estatales' y dentro de estas, de sus intervenciones sociales (o intervenciones sociales del Estado)"<sup>1</sup>.

Entonces, el sentido y orientación que se les dé a las Políticas Sociales deben ser analizados en relación a los diferentes proyectos socio-políticos en pugna; dado que las mismas responden a procesos en los que se juega la generalidad del orden, a pesar de la invisibilidad de esto último. Es decir, Danani expresa una concepción clara sobre qué son y cómo concibe a las políticas sociales, expresando que éstas no son reacciones del estado ante una determinada cuestión social sino por el contrario se trata de la manera o forma con que cuenta el estado para la construcción de tal cuestión.

Desde la concepción presentada, las políticas sociales se ubican en el centro del orden social, en su forma más amplia de aceptación; razón por la cual se puede decir que contribuyen a la construcción de un orden como totalidad inclusivo de lo económico, político, social y cultural. Son el producto de los procesos atravesados, dado que no puede haber una política al margen de la trama de interacciones donde se origina. Plantea la necesidad en el pasaje de los grupos sociales<sup>2</sup>, de beneficiarios/destinatarios hacia agentes o actores sociales inmersos en los procesos políticos y sociales. Esto conlleva una modificación en los procedimientos tanto políticos como técnicos en la elaboración de las políticas; en el logro de condiciones de participación de los sujetos en el diseño, gestión y evaluación de planes, programas y proyectos. Implica la elaboración de aportes teóricos, metodológicos y técnicos renovados; con una visión flexible e integradora al momento de captar el problema que la política finalmente pretende atender.

Reaparece, confirmando la idea inicial de este documento, el movimiento dialéctico entre las partes, donde la convocatoria para el diseño de políticas aparece en el discurso de gobierno pero al mismo tiempo convierte dicho accionar en lineamientos legítimos por parte del estado.

Con el retorno a la democracia se inicia en el país una puesta en marcha interesante por parte de aquellos que asumen la gestión de gobierno ya que todos ello lo hacen teniendo en cuenta un proyecto político específico, donde intentan dar señales claras del país que se deseaba. Van apareciendo desde entonces hasta la fecha términos, palabras, conceptos que a fuerza de pronunciarlos se han instalado en la sociedad. Ahora el cómo, el para qué, el cuándo, y prioritariamente el por qué los diferencian sustancialmente. Estos son: ciudadanía, ciudadano, participación, políticas sociales, políticas económicas.

El quiebre o hito demarcador del antes y después va a estar dado sin lugar a dudas por "los 90"<sup>3</sup> donde la ideología neoliberal va a producir una ruptura trágica al interior de la sociedad argentina; donde la transformación proclamada se identificaba con índices de desempleo, crecimiento sostenido de la pobreza, endeudamiento, ruptura de lazos sociales, etc. Lo económico fue el eje articulador del momento iniciando una transformación, como lo expresa Polanyi (1997), donde se pasa de las bases dadas por el modelo de sustitución de importaciones a la apertura comercial, a las leyes del mercado, determinada por el Consenso

---

<sup>1</sup> Y remite a lo indicado por Oszlak y O'Donnell quienes especifican como "política estatal" tanto a las acciones cuanto a las omisiones del Estado.

<sup>2</sup> En la concepción aplicada por parte de quienes intervienen desde la esfera estatal.

<sup>3</sup> Entrecorillado propio.

de Washington. Y como si fuera poco, acompañada por la Reforma del Estado; lo cual trajo aparejado la claudicación de los principios de universalidad con los cuales había intervenido el Estado hasta ese momento para avanzar en un criterio de focalización que solo profundizó las desigualdades. Sumado al impacto inmediato en el diseño de las políticas sociales que comienzan a descentralizarse sin excepciones.

Con el proyecto siguiente –2003– los hilos conductores van a presentar claras diferencias, donde en palabras de Calcagno (2011) se da la irreversibilidad en la democratización de la política. Junto a la consideración de cuestiones estructurales que deberán ser sostenidas y profundizadas y que refieren a la cultura, a la economía, a la sociedad en su conjunto.

Reflexionando sobre lo presentado, se considera relevante poder visibilizarlo en la realidad nacional de las últimas décadas<sup>4</sup>, a partir de los discursos pronunciados ante las respectivas Asambleas Legislativas.

**Cuadro N° 1 – Extractos Proyectos Políticos por año y representante**

1989 – Dr. Carlos Menem	2003 – Néstor Kirchner
<p>“...Le pido paz, para escuchar mejor la voz del pueblo, que siempre es la voz de Dios. Una voz que hoy se alza como una oración, como un ruego, como un grito conmovedor: Argentina, levántate y anda. Argentina, levántate y anda. Argentina, levántate y anda. Es lo que vamos a ser capaces de construir todos juntos, todos unidos [...] el esfuerzo colectivo [...] vamos a caminar de la mano de los más humildes y más desposeídos, vamos a poner la economía al servicio de la dignidad del hombre argentino. La educación es un lujo al cual pocos acceden. La justicia social pasa por no distribuir pobreza. Por no igualar hacia abajo. La justicia social pasa por no perpetuar nuestra declinación. La revolución productiva, que hemos proclamado a lo largo y a lo ancho de todo el país, tiene un corazón, una idea central, una esencia: terminar con una Argentina a la cual le está prohibido trabajar. La eficacia social, la participación de toda la ciudadanía, la sana administración, el protagonismo del usuario y la anulación de</p>	<p>“Vengo, en cambio, a proponerles un sueño. Reconstruir nuestra propia identidad como pueblo y como Nación. Vengo a proponerles un sueño, que es la construcción de la verdad y la justicia. Vengo a proponerles un sueño, el de volver a tener una Argentina con todos y para todos. Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros. De nuestra generación, que puso todo y dejó todo, pensando en un país de iguales. Porque yo sé y estoy convencido que en esta simbiosis histórica vamos a encontrar el país que nos merecemos los argentinos. Vengo a proponerles un sueño, quiero una Argentina unida. Quiero una Argentina normal. Quiero que seamos un país serio. Pero además quiero también un país más justo. El Estado debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de</p>

<sup>4</sup> Si bien los mismos dan inicio a partir de 1983, con el retorno de gobiernos democráticos, se toma para este trabajo el iniciado en 1989.

<p>toda clase de feudo, serán instrumentos vitales para transformar a nuestro Estado. Un Estado que agoniza como esclavo de unos pocos, en lugar de paliar las necesidades de quienes más sufren. El pueblo argentino tiene una cita con la historia. Para responder a ese llamado vamos a tener que hacer un esfuerzo conmovedor, que comenzará en esta reestructuración de nuestro Estado nacional. Ella no se agotará en sí misma, sino que será un paradigma claro, con implicancias en el resto de toda la comunidad.”</p>	<p>la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Profundizar la contención social a las familias en riego... consolidando una verdadera red federal de políticas sociales e integrales para quienes se encuentren por debajo de la línea de pobreza puedan tener acceso a la educación, salud pública y vivienda [...] los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas. El Mercosur y la integración latinoamericana deben ser parte de un verdadero proyecto político regional. Nuestra alianza estratégica con el Mercosur, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros latinoamericanos, se ubicará entre los primeros puntos de nuestra agenda regional.”</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia en base a datos Diarios de Sesiones – Asamblea Legislativas

En consonancia con autoras como Nirenberg, Brawerman y Ruiz (2003) y en relación con la consolidación de los cambios en pos de la transformación social anhelada, se considera relevante a la hora de articular la planificación con líneas sustentables de intervención en lo social, el tener presente los atributos estratégicos de la primera. Dado que los mismos se asientan en dimensiones tales como: considerar el carácter integral de la misma donde se visualicen enfoques amplios sobre las problemáticas sociales; con un carácter participativo a modo de formas y metodologías de gestión, esto es, la inclusión de los sujetos sociales en todos los momentos o etapas de la planificación; teniendo en cuenta su doble sentido: tanto en la acción como en la toma de decisiones. Las políticas diseñadas bajo esta concepción de participación activa resultan ser verdaderos instrumentos en y para la construcción de ciudadanía. Mantener la asociatividad mediante la articulación de los aspectos informales y formales a fin de alcanzar los objetivos en común, ya sea entre áreas gubernamentales de igual o diferente dependencia; instituciones sectoriales, organizaciones de la sociedad civil, etc. El atributo de la asociatividad viabiliza el desarrollo de capital social y favorece la formación de escenarios mixtos de planificación. Finalmente trabajar hacia la sustentabilidad entendida en la posibilidad de arraigo y continuidad de las líneas de intervención social; se trata de un concepto de orden multidimensional con significado en lo socio-comunitario, en lo político y en lo económico.

## El Caso Concreto: Las Ferias Francas

Se presenta, a modo de ejemplo, el “fenómeno social”<sup>5</sup> identificado y denominado como Ferias Francas, considerándose representativo dado que su existencia atravesó los dos modelos de proyectos políticos ya descriptos, logrando modificar en el nivel micro social la adversidad devenida del escenario macro; pudiéndose identificar las modificaciones que se instauraron con respecto a los tipos y modalidades en el diseño e implementación de las políticas sociales.

La Feria Franca consiste en la comercialización organizada de los productos excedentes del autoconsumo familiar, la cual genera un impacto socio-económico y cultural en las unidades de producción, en el núcleo de las familias feriantes y en las localidades donde se realizan. (Colman, D., 2009: 3).

Al momento de incluir líneas de acción concretas que involucraran a las unidades familiares, la propuesta fue plasmada desde un nexo particular: entre los recursos y posibilidades zonales y hacia un determinado sector poblacional: el representado por la familia rural<sup>6</sup>. Este sector, encarna un interés particular en el mapa territorial, dado que un alto porcentaje<sup>7</sup> de las familias misioneras conforman la población rural donde a través del modelo de agricultura familiar desarrollan su actividad laboral.

Relacionando este suceso con la realidad regional se presenta la transformación originada al interior de un grupo de pequeños productores en lo que Krmpotic denomina “estrategias familiares de vida” (2003); agrupados en las Ferias Francas generado a partir del accionar conjunto de los siguientes actores sociales: Movimiento Agrario Misionero, organismos públicos, programas nacionales, provinciales y municipales, (Cambio Rural del INTA; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación –SAGPyA–); Programa Social Agropecuario; del Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana, la Pastoral Social, Cáritas, la Red de Agricultura Orgánica de Misiones, etc.

La primera Feria Franca de la Provincia de Misiones se concretó en la localidad de Oberá. Siete fueron los productores, que asumieron el desafío, confiaron en sus potencialidades y vieron en la “feria” la posibilidad de modificar sus estilos de vida. La tríada posibilitó que el 26 de agosto de 1995, se concretara la primer feria y sea considerada fecha fundacional de esta experiencia de comercialización, con rasgos únicos, que con aciertos y errores, fue tomado como modelo que se diseminó hacia otras localidades y que luego de 20 años ha logrado concentrar a más de 2500 familias, cuyos productos comercializan en el mercado local con menores costos, y excelencia en la producción.

---

<sup>5</sup> Entrecorillado propio que involucra a sujetos de derecho desde la consideración de sus aspectos culturales, laborales y económicos.

<sup>6</sup> El sector rural. Sin que esto sea excluyente para otras familias misioneras, de hecho se efectúa una cobertura a zonas urbanas o semiurbanas básicamente cuando de políticas alimenticias y sanitarias se refiere.

<sup>7</sup> Investigaciones consultadas consideran que llega a ser el 70% sobre el total de familias misiones. Bartolomé; Verbeke; Ferrara, Schiavoni, entre otros.

Representan las estrategias económicas, sociales y “ecológicamente sustentables” sobre la base del autoconsumo familiar y comercialización local del excedente. Lograron generar –en un contexto urbano– un espacio de intercambio que excedió lo meramente productivo, donde las familias de colonos y los pequeños productores, pusieron el producto o subproducto logrado en la chacra en un espacio social-comercial más amplio; donde la oferta de la calidad es lo buscado y reconocido entre los consumidores que a ellas concurren. Y al mismo tiempo aseguran el ingreso a la familia rural desde el propio trabajo colectivo familiar.

Los protagonistas ponderan algunas de las características que esta manera de “comercialización autogestionada”<sup>8</sup> posee: la mejora fundamental relacionada con las condiciones materiales de vida de los productores; el aporte para la economía local; la regularidad en los ingresos que alcanzan los productores; y finalmente frecuencia sostenida en la demanda de trabajo. Como impacto incuestionable aparece el efecto multiplicador generado a partir de la venta del excedente de producción para el consumo lo que se reconvierte en poder adquisitivo en los distintos espacios comunitarios posibilitándoles ser “compradores” o “posibles clientes”. Para el funcionamiento cotidiano, la organización establecida requiere de “los lazos sociales” intra e inter familiar; como así también la vinculación con el medio; habiendo avanzado tanto en la organización formal legal como en el perfeccionamiento en los procesos de producción, comercialización y ventas.

Hoy existe un total de 55 ferias francas, ubicadas en distintas localidades de la provincia, funcionando en paralelo durante los fines de semana; el espacio físico utilizado debe tener carácter de público y ser cedido por el organismo municipal. Los puestos son atendidos mayoritariamente por mujeres<sup>9</sup> siendo ellas las responsables de la venta directa de los productos generados, superando el número de 200 en la actualidad (hortalizas: sin agroquímicos; carnes: animales criados naturalmente, embutidos, panificados de todo tipo, frutas, dulces caseros, arroz, té, especias, yerba, etc.).

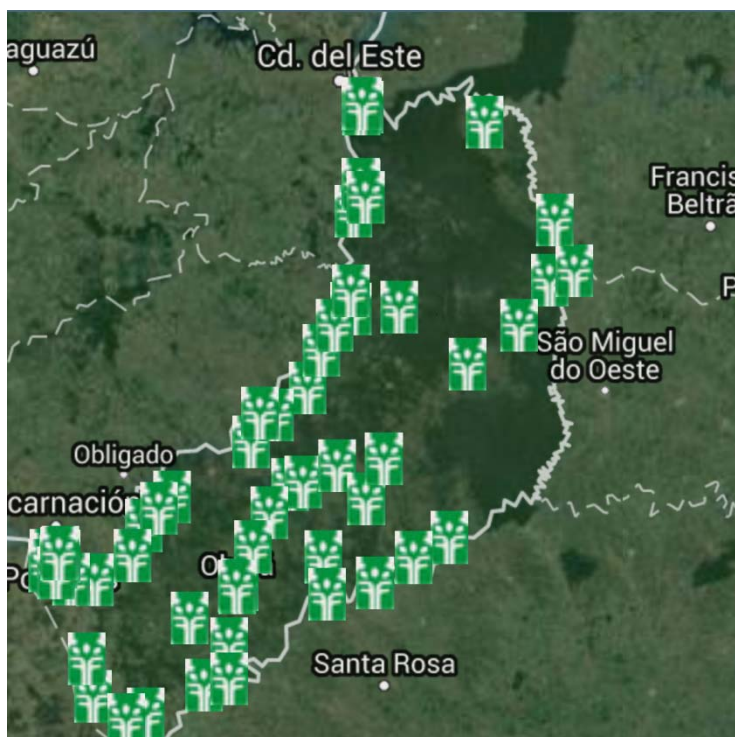
Surgidas a partir de pensar una adaptación o modificación –según el caso concreto– de la vida rural, donde se incorporó la concepción de participación, cooperación, estas ferias generaron una realidad viable y sustentable para la vida cotidiana de la familia rural. Donde con nuevas reglas de juego e instituciones y organismos trabajando mancomunadamente se pudo hacer frente a condiciones de pobreza en el medio rural, interrumpiendo posibles movimientos o traslados de ciudadanos a otros puntos geográficos, revalorizando la tarea específica de quienes la protagonizan, manteniendo las relaciones de convivencia de los miembros de la familia rural.

---

<sup>8</sup> Verbeke, 2002.

<sup>9</sup> Esposas, hijas, etc. Todos miembros de la unidad familiar.

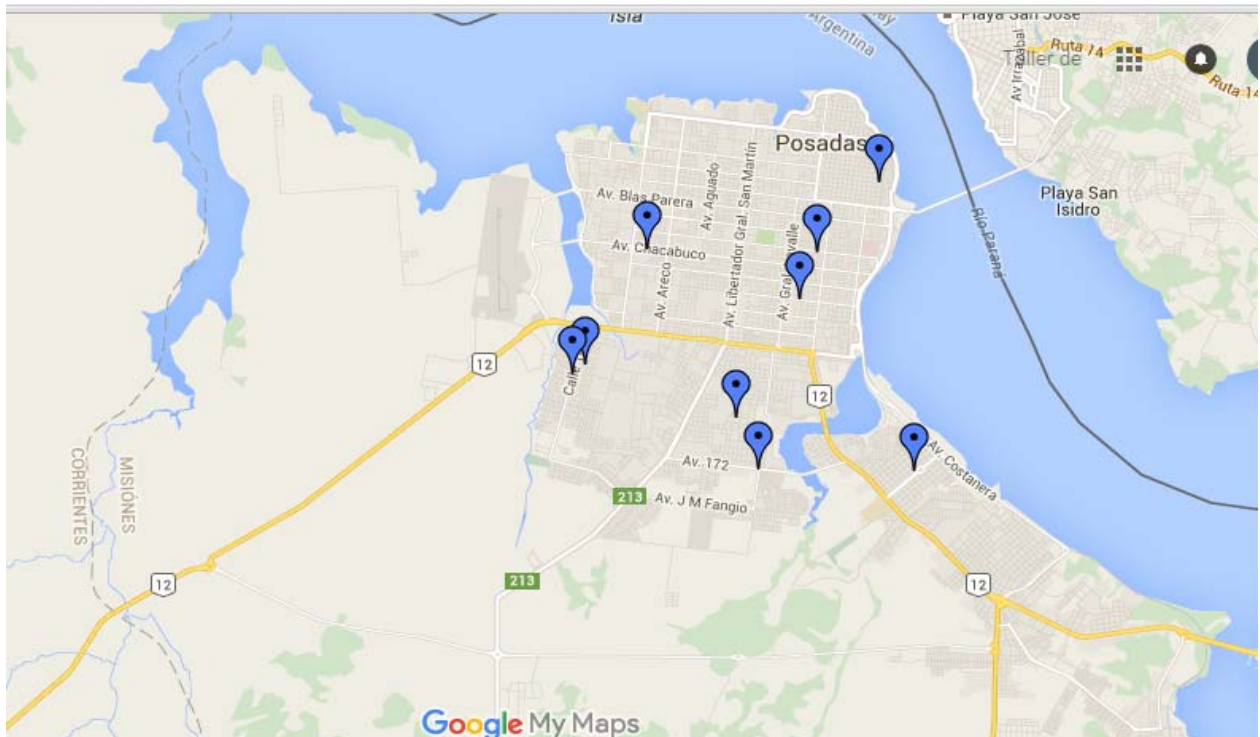
**Mapa N° 1** - Ferias Francas según su ubicación en la Provincia de Misiones



Las Ferias que se encuentran funcionando a lo largo y ancho de la Provincia, en su mayor parte, se trata de grupos chicos o pequeñas ferias con menos de 20 feriantes. Las excepciones son las localidades de Posadas, San Vicente, Eldorado y Oberá, donde los grupos de feriantes exceden los 40 integrantes. El rasgo distintivo es que en una misma ciudad funcionan varias ferias.

Solo por mencionar, en Posadas funcionan varias Ferias Francas, entre las que se pueden destacar: Villa Cabello, Villa Urquiza, Villa Sarita, Santa Rita, Itaembé Miní, San Isidro, Club Racing, B° Kirchner entre otras, y convocan alrededor de 500 familias.

## Mapa N° 2 - Ferias Francas según su ubicación en la Ciudad de Posadas



El hecho de ser la capital provincial, Posadas tiene peculiaridades significativas.

De las ferias que funcionan en Posadas, la denominada Ingeniero Roberto Cametti –Villa Cabello– es, sin dudas la de mayor convocatoria ya que allí convergen, semana tras semana, productores de, al menos 30 localidades de distintos puntos de la provincia. Algunos pueblos distan pocos kilómetros de la capital provincial, pero otros productores realizan un enorme esfuerzo que implica organización familiar y colectiva para acercar sus productos a esta feria.

Los pequeños productores han logrado organizarse grupal y legalmente a lo largo de estos 20 años, situación que les permitió acceder a diferentes líneas de políticas públicas de subsidios y microcréditos. La organización que mueve a los productores, está representada por la Asociación de Ferias Francas de Posadas. La asociación se integra por:

- 1- Socios Activos: son los productores que se acercan a comercializar sus productos.
- 2- Socios Adherentes: son productores que no llegan hasta la feria pero envían su mercancía con identificación.
- 3- Socios Solidarios: que involucra a Técnicos, colaboradores y consumidores.

Asimismo existe una estructura provincial que nuclea a la totalidad de ferias francas provinciales.

## Reflexiones para Compartir

Teniendo en cuenta que la relación entre proyectos políticos y planificación se encuentran íntimamente ligados, en donde se produce la articulación entre objetivos, contenidos para la intervención futura y la asunción de la voluntad política para concretarlos, se puede decir que la experiencia presentada resulta un logro en sí misma en el camino recorrido.

Las Ferias Francas se generaron en plena vigencia del modelo neoliberal, partiendo de acciones dependientes de la voluntad de los propios protagonistas, mancomunando intereses, objetivos y convicciones que les permitieron como grupo representativo de un sector de la producción regional organizarse en una nueva forma de trabajo. Pero a partir del 2003 van a lograr el achicamiento en la brecha entre lo posible y lo deseable; a partir de la posibilidad de construcción de viabilidades sostenidas y acumulativas.

Sus protagonistas fueron desde una concepción de sujetos con plenos derechos, considerados en otras líneas de políticas sociales que les posibilitaron una reorganización económica al interior de sus hogares: líneas de créditos y subsidios al pequeño y mediano productor, acceso a la tecnología (netbook), Asignación Universal por Hijo son algunas de ellas. Las transferencias logradas entonces, y excediendo lo meramente económico, se vincularon con la posibilidad de intercambios de saberes y conocimientos donde fueron hacedores de sus progresos; mediante capacitaciones específicas relacionadas con todos los eslabones de la cadena productiva. Capacitaciones logradas desde agencias estatales designadas a tal fin. Esto posibilitó el tejido de redes entre una diversidad de actores, aprendizajes individuales como colectivos, y además potenciaron sus habilidades y saberes puestos en favor del desarrollo familiar y local.

Las Ferias Francas que funcionan en la capital provincial presentan claramente la conjunción de los elementos que se fueron incorporando a la dinámica familiar de los pequeños productores: traslado de su lugar de origen a Posadas, vínculos construidos con diferentes actores (delegaciones municipales, comisiones vecinal, comisiones directivas de clubes, comercios de la zona, vecinos en general, etc.), reconocimiento por parte de los consumidores de la zona urbana a la zona rural, a la tarea que realizan los grupos familiares, etc. todo esto se visualiza con las Ferias que se fueron habilitando en diferentes espacios de la ciudad. Los grupos poblacionales y espacios donde se fueron demandando e instalando las ferias cuentan con características específicas (zonas del microcentro de la ciudad). Esto fue dando cuenta de: la capacitación permanente, del trabajo asociado y el compromiso con la producción que implica el trabajo de la tierra, en 20 años de crecimiento y desarrollo.

Con metodologías de gestión inclusivas, que contemplan la participación de todos los actores en las diferentes etapas de la vida de política social puntual y teniéndolos en cuenta tanto al momento de la acción como de la toma de decisiones se posibilitó la modificación en la vida cotidiana de un sector de la población para quienes el reconocimiento como ciudadanos con plenos derechos se produce desde la irreversibilidad de decisiones políticas puestas al servicio de una ciudadanía incluida.



## Bibliografía

- Aquín, N. (comp.). (2003). *Ensayos sobre Ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*. Espacio Editorial.
- Calcagno, E. y Calcagno, A. (2011). *El Resurgimiento Argentino*. Lomas de Zamora: Facultad de Ciencias Sociales.
- Castronovo, R. (coord.). (2013). *Políticas Sociales en Debate. Los Nuevos Temas de Siempre*. Eudeba.
- Colman, D. (2009). *Las Ferias Francas. Una forma de comercialización de la Agricultura Familiar*. Ediciones Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.
- Córdoba, A. E. (2010). *La Planificación de Las Intervenciones Públicas*. Lumen/Humanitas.
- Fernández Soto, S. (2005). *El Trabajo Social y la cuestión social. Crisis, movimientos sociales y ciudadanía*. Espacio Editorial.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. R. (1994). *Políticas Sociales. Crisis y Ajuste Estructural*. Primera Parte. Cap. I. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Heler, M., Casas, J., Manuel y Gallego, F. M. (2010). *Lógicas de las Necesidades. La categoría de "necesidades en las investigaciones e intervenciones sociales"*. Espacio Editorial.
- Hintze, S. (org.) (1996). *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Colección CEA – CBC.
- Krmpotic, C. S. (1999). *El Concepto de Necesidad y Políticas de Bienestar*. Espacio Editorial.
- Matus, C. (1994). "Planificación, libertad y conflicto". Cuadernos de IVEPALN. Parte 3.
- Medellín Torres (2002). "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: Elementos para una teoría de la estructuración de Políticas Públicas en Países de Baja Autonomía Gubernativa". Colombia: Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales de la Universidad de Los Andes.
- Pichardo Muñiz, A. (1993). "Planificación y Programación Social. Bases para el Diagnóstico y la formulación de Programas y Proyectos Sociales". Humanitas.
- Trejo Romo, P. (1987). "Notas Aproximativas a la definición de Proyecto Político" En *Historia y Acción Política*. Centro de Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.
- Verbeke, G. "Ferias Francas de Misiones". Red de Investigadores Latinoamericanos de Economía Social y Solidaria. Disponible en: <<http://www.vocesenelfenix.com/>>.

# Reflexiones persistentes

*Ana Gómez*

## Introducción

Al momento de escribir por primera vez estas reflexiones<sup>1</sup>, en el año 2014, me preguntaba si las políticas de transferencias de ingresos y las medidas de ampliación de la seguridad social que se estaban desarrollando desde el Estado, tendrían algún efecto subjetivo sobre las poblaciones a las que se dirigían. Intentaba entender si la Asignación Universal por Hijo, el Plan Progresar, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la extensión de las pensiones no contributivas y la ampliación de las jubilaciones a trabajadores sin aportes y amas de casa, entre otras medidas, tenían efectos menos estigmatizantes respecto de otras formas de asistencia y protección social, dada la modalidad de cobro y uso de los recursos.

Por aquellos años, las políticas sociales que acompañaron el proceso de dinamización del mercado interno, eran presentadas como un derecho de los/as trabajadores/as y sus familias, más que como medidas de “combate a la pobreza”, de “atención a grupos vulnerables” o como esfuerzos para llegar a la “pobreza cero”. Más bien estas medidas representaban la posibilidad de integrar desde la capacidad de consumo, aun cuando el discurso se vinculara con el reconocimiento de un derecho, para el caso de la AUH, las jubilaciones y pensiones; o con la oportunidad del trabajo, la educación y la atención de la salud, en el caso de otras políticas de transferencia.

Lo que intentaré compartir aquí no es una evaluación sobre esas políticas. No plantearé que fueron una garantía de integración social ni tampoco reduciré su importancia en el marco de la resolución cotidiana de necesidades de las familias trabajadoras. Mi objetivo es pensar la pertinencia de las mismas en función de una modalidad de implementación que disminuye la tarea que exigían ciertas políticas de asistencia tradicional que se apoyan en la posibilidad de mostrar que se merece, confirmar que se necesita, corroborar la imprescindencia de la asistencia estatal.

Para abordar el tema, invitaré a un recorrido por algunas preguntas que nos ayuden a ubicarnos en la perspectiva propuesta:

---

<sup>1</sup> VII Encuentro de Cátedras de Estructura Social, Problemas Sociales y Pobreza. Ciudad de La Plata, agosto de 2014.

¿Las modificaciones en las vidas cotidianas de las familias de los sectores populares durante el período 2003-2014, a partir del acceso a las políticas de generación de ingresos por fuera de la inserción laboral tradicional, operaron únicamente en términos materiales o por el contrario contribuyeron también a generar, reconstruir, fortalecer vínculos sociales que habían sido erosionados por el funcionamiento del neoliberalismo como modelo económico político cultural?

¿Será que ciertas intervenciones públicas tuvieron la capacidad de modificar rutinas cotidianas de las poblaciones, más allá del volumen de los recursos que involucraron?

En ese caso, ¿la pertinencia de estas políticas tiene alguna incidencia que trasciende la devaluación monetaria del ingreso que representan?

¿O acaso la devaluación de la moneda, la inflación de precios y la pérdida de trabajos formales y no formales que disminuyó la capacidad de compra a partir del dinero percibido anula los beneficios que en los inicios de estas políticas pueden haber resultado significativos?

En el contexto actual cabría analizar la pérdida del valor económico de las políticas de transferencias, en relación con la retracción del trabajo, el ingreso y el consumo en un escenario de alza de los precios de los productos de primera necesidad. Este análisis nos llevaría seguramente a relativizar la potencialidad de las mismas. Sin embargo, y pensando en los desafíos hacia adelante en materia de políticas sociales, me gustaría resaltar que, más allá de lo que las transferencias pueden significar en términos económicos, la operatoria a partir de la cual se implementan, modificó el vínculo asistencial, dado el modo en que se produce la transferencia y se apropian de ella los sujetos.

Por otro lado, aun cuando sostengo que la modalidad de las políticas de transferencia directa transforma el vínculo de los sujetos con la asistencia y representa un potencial avance sobre nuevos pisos de derechos, también entiendo que estas políticas por sí mismas no logran resolver variables definitorias de la pobreza, como ser el acceso a una infraestructura acorde con el grado de desarrollo de la sociedad en su conjunto y el acceso a servicios públicos de calidad. Así como tampoco pueden resolver la economía de las familias si dejan de estar acompañadas por otras variables, como ser las inserciones discontinuas en el mercado de trabajo (changas) las participaciones en circuitos pequeños de producción y comercialización (emprendimientos, ventas de productos en la microeconomía) la integración en espacios de trabajo y generación de ingresos (cooperativas) o las facilidades para la compra de ciertos productos (Programa “Precios Cuidados”, Programa “Ahora Doce”).

Asimismo, cabe reparar que en determinadas situaciones, el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos, no se resuelve inmediatamente por la vía de la distribución de los ingresos. Me refiero a padecimientos relacionados con el deterioro de ciertos vínculos, familiares, comunitarios y sociales, que han dado lugar a “demandas de intervención en la

complejidad” interpelando los dispositivos de atención previstos por la política social de los últimos años (Gómez, 2013).

Así quedan planteados en términos generales algunas potencialidades y algunos límites de las políticas de transferencia. En lo que sigue, intentaré explicar más detalladamente a qué me refiero, utilizando dos categorías que espero aporten al debate de ideas: la de **efecto igualador** y la de **desigualación estigmatizante**.

Con “**efecto igualador**” me voy a referir a las consecuencias positivas que sobre la autopercepción podría tener el hecho de utilizar, para el cobro y uso de fondos de pensiones, jubilaciones, asignaciones y planes sociales, los mismos mecanismos que se utilizan para el cobro y uso de fondos derivados del salario en el sector formal u otras fuentes de financiamiento personal, distintas a la asistencia social.

Esto quiere decir que algo que podría parecer secundario (tener una tarjeta bancaria, ir a un cajero, retirar el dinero, ir a un negocio y comprar productos) **es una práctica que iguala a los sectores titulares de derechos asistenciales con los sectores que satisfacen sus necesidades a partir del empleo formal** u otras formas de acumulación. El monto de dinero que manejan es diferente, pero el solo hecho de compartir la operatoria **disminuye el estigma** que a menudo soportan quienes dependen de la política pública para acceder a los bienes que necesitan o desean.

Por “**desigualación estigmatizante**” voy a entender el efecto justamente contrario al recién descripto. Se trataría de las consecuencias negativas que sobre la autopercepción tienen las formas típicas de gestión de recursos asistenciales, que tienden a exponer a quienes las solicitan a procesos de espera, de exposición de la vida privada, de forzamiento de situaciones para adecuarse requisitos, de supervisión “técnica” de los criterios de consumo<sup>2</sup>. Todas variables que parecieran desprenderse de cierta sospecha sobre la racionalidad en el uso de los recursos por parte de los sectores sociales en situación de pobreza.

## **Los ingresos como variable necesaria para el mejoramiento de las condiciones de vida**

En el marco de un proyecto de investigación que realizamos con un conjunto de compañeras en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA entre 2010 y 2014, realizamos una serie de entrevistas a referentes de organizaciones sociales de la Ciudad de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense y a distintos trabajadores de la política social que se implementaba desde el Estado.

Recuperando dichas entrevistas, se puede observar que existía una narrativa que, con mayor o menor énfasis, expresaba que habían ocurrido cambios significativos en el contexto socioeconómico del período 2003-2014. Lo mismo ocurre si se revisan algunas de las

---

<sup>2</sup> Aquí me refiero al control del gasto, que se ha asociado a ciertos subsidios; a partir de los cual los trabajadores sociales nos hemos encontrado más de una vez revisando comprobantes de mercados, para supervisar que no detallaran cerveza, cigarrillos o tintura para el cabello.

producciones académicas, políticas, periodísticas, que se difundían durante los últimos años de esa etapa.

El crecimiento de ciertos consumos por parte de la sociedad en general y de los sectores populares en particular, durante el período de referencia, es un dato de especial relevancia para analizar el crecimiento de los ingresos monetarios. Esto refleja los cambios en el patrón de desarrollo económico, en la dinámica del mercado laboral y la circulación de dinero, y en el mejoramiento de la política social, que ha avanzado desmercantilizando parte del ingreso de las familias con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo (Clemente, 2014).

Esta situación era relatada por las referentes territoriales entrevistadas, que explicaban el mejoramiento en la calidad de vida de las poblaciones, a partir del acceso a ciertos bienes que les permitían otras posibilidades de organización y cuidado familiar:

...cuando salió la asignación por hijo veo y siento que las familias han recuperado algo, esa sensación me da; es como una alegría que ellos tienen de poder comprarle algo a los hijos o poder hacerles llegar algo más digno que ir a un comedor, porque es más digno sentarte y comer un guiso en tu casa; pienso que para toda persona debe ser así<sup>3</sup>

Aportaba en el mismo sentido la declaración de Diego Bossio, ex titular de la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), que en el diario *Página/12*, del 16 de Mayo de 2014 se refería a la decisión del Estado Argentino que entre 2009 y 2013 redistribuyó 34.460 millones de pesos, que hubieran sido destinados a las comisiones de las Aseguradoras de Fondos, Jubilaciones y Pensiones (AFJP), de no haber sido reestatizado el sistema: “Los 35 mil millones de pesos que nos ahorramos en las comisiones a los bancos con la recuperación de los haberes jubilatorios están en la casa de los argentinos”<sup>4</sup>.

Las diversas voces que describían la situación de los ingresos monetarios en los sectores populares, a partir de las distintas asignaciones dispuestas por el Estado, daban cuenta de una narrativa que desde la macroeconomía, desde las políticas sociales, desde las experiencias cotidianas de los sujetos transmitía lo que estaba pasando.

Como adelanté en la introducción, voy a permitirme pensar que el efecto igualador que tuvieron algunas políticas sociales y previsionales, que extendieron a los sectores populares modalidades de provisión y uso de recursos características de los sectores medios; a partir de la transferencia de dinero encontró su correlato en el plano de lo subjetivo, a partir de la reducción o eliminación de formas típicas de gestión de recursos asistenciales, que tienden a exponer a quienes las solicitan a procesos de desigualación estigmatizante. Coincido con la visión de Nora Aquín (2013) cuando advierte cierto sentimiento de dignidad, que surge de “la satisfacción que produce la simpleza de los trámites, y el hecho de que han quedado atrás las largas esperas propias de otros programas más o menos focalizados a los que hubieran tenido acceso. A ello se suma la satisfacción por la posibilidad de decidir cómo, cuándo y en qué

<sup>3</sup> Referente de Organización Social de Barrio Fátima.

<sup>4</sup> Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/subnotas/2-67960-2014-05-16.html>>.

gastar el dinero”<sup>5</sup>. Así, se puede pensar que la modalidad de atención estatal de las necesidades de los sectores populares, durante el período estudiado, tendió a igualar a estas poblaciones con otros grupos sociales, en cuanto a la forma de recibir y utilizar los recursos monetarios. La bancarización del sistema de transferencias y el desligamiento de la rendición de gastos ha contribuido con esta igualación, que claramente tiene que ver con el modo de gestión de los beneficios más que con la cantidad, calidad y perdurabilidad de los mismos.

Estas cuestiones, no menores a la hora de analizar cómo inciden las prácticas de asistencia sobre las vidas particulares, respecto de la organización del tiempo que implican las gestiones de recursos, la presentación pública de cuestiones privadas que deben ser comprobadas para acceder a ciertos bienes, el tipo de relaciones que se construyen en el ámbito comunitario, entre otras variables, pueden ser justamente algunas de las razones que conformen el efecto subjetivo de las políticas de transferencia directa, que han disminuido el peso de estas incidencias. “Se constata además, la satisfacción por la posibilidad de dirigir sus propios consumos, en lugar de consumir lo que deciden quienes ‘arman los bolsones’ [...] El ingreso aparece como seguro, sistemático, sin sobresaltos en cuanto a las fechas, lo cual les permite organizar sus consumos. La tranquilidad de cobrar a través de ANSES, resulta reparadora de prácticas punteriles que colocaban a las titulares en situaciones de dependencia”<sup>6</sup>.

Yo pienso que es más digno, es más limpia la Asignación porque no hay intermediarios, no hay gente que se meta a manejar lo tuyo, lo que te corresponde, o lo que le corresponde a tu hijo. Esa es la diferencia<sup>7</sup>.

A la vez que es probable que estas modalidades de acceso a los ingresos hayan configurado expectativas sociales que construyan el nuevo piso de demandas que se dirigirán al Estado en este nuevo período, también es una incógnita hasta qué punto tales expectativas se mantendrán inamovibles o, por el contrario, serán lo suficientemente flexibles como para adaptarse a los cambios que el modelo de Estado y la política social asistencial puedan presentar.

En todo caso, habrá que analizar cuánto de lo avanzado en materia de políticas sociales y seguridad social durante los últimos años se consolida y cuánto se modifica; y en este último caso, qué cuestiones serán más difíciles de cambiar en función de las nuevas prácticas y qué cuestiones serán más simples de superar por nuevas modalidades y operatorias.

En última instancia, la política asistencial no pareciera poder ser analizada independientemente de la situación del trabajo, así como las demandas que se formulen a las instituciones encargadas de la política social no se podrán pensar independientemente de los reclamos que puedan surgir alrededor del trabajo.

---

<sup>5</sup> Aquín, Nora. “Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo”. Revista *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 3, (5).

<sup>6</sup> Ídem 10.

<sup>7</sup> Referente de Organización Social de Barrio Fátima.

En este punto, cabría recordar la expresión de una de las referentes entrevistadas, aludiendo al período 2003-2014:

Nosotros mismos hemos cambiado mucho; de un plan social salimos al Argentina Trabaja. Aparte en la forma de pensar también; porque antes éramos piqueteros que cortábamos la calle y ahora no [...] Antes éramos el Movimiento de Trabajadores Desocupados, éramos el MTD. Ahora directamente ya le sacamos el MTD porque ahora tenemos trabajo; tenemos el Argentina Trabaja, pero es un trabajo. Entonces somos nada más que del movimiento Aníbal Verón. Ese es el cambio, que ahora tenemos trabajo. Ahora uno ya está mejor<sup>8</sup>.

Otro dato a considerar en el análisis de los aspectos subjetivos que se desprendían de la implementación de políticas de transferencia directa, era la centralidad que asumía la percepción de ingresos en relación con ciertos accesos y participaciones sociales. El peso específico de estas medidas estuvo dado por su incidencia positiva en la resolución cotidiana de ciertas necesidades, a partir del consumo de bienes en el mercado. “Se observa particularmente en la aparición de un horizonte de futuro, que permite a los grupos fijarse metas más allá de la sobrevivencia: construir su habitación, comprar el televisor, la cocina o el ropero, utilizar el crédito, que es una manera concreta de incorporación a los arreglos institucionales vigentes. El horizonte de futuro otorga sentido a la planificación del gasto, y a la aparición de un hábito de ahorro para afrontar consumos programados a futuro, que superan en mucho a las estrategias de sobrevivencia. La alimentación, el abrigo, los útiles escolares se han instituido como consumos seguros, a los cuales se les agrega algunos más ligados con el placer, como golosinas o paseos<sup>9</sup>.”

En la voz de algunos entrevistados surgía la cuestión de una mayor escolaridad a partir de la asignación universal por hijo, ya sea por las posibilidades concretas de contar con ciertos bienes (zapatillas, mochila, útiles) o sea por la condicionalidad sujeta al cobro de un porcentaje del monto de dicha asignación.

Porque ahora con la Asignación por hijo, los chicos van al médico, van a la escuela, están cumpliendo con lo del plan. Aunque sea por cobrarlo pero están cumpliendo con eso de llevarlos, vacunarlos, hacerlos atender. Esa era otra problemática que muchas madres no se preocupaban por llevarlos a los chicos al médico como corresponde, pero ahora con esto de la Asignación ahora lo llevan<sup>10</sup>.

Ahora bien, aun cuando la mejora en los ingresos familiares amplió las posibilidades de la escolarización y control de la salud, no resolvió de por sí la calidad del servicio en el que se empezó o se volvió a participar.

---

<sup>8</sup> Referente de Organización Social de Barrio Fátima.

<sup>9</sup> Ídem 10.

<sup>10</sup> Ídem 12.

Este es un punto central del planteo, porque es justamente lo que marca la insuficiencia de estas políticas, que aun cuando permitieron ciertas mejoras, no alcanzaron para modificar cuestiones estructurales que dependen de inversiones de dinero más importantes. Este aspecto cobra mayor relevancia en ciertas coyunturas particulares, como por ejemplo en períodos de crecimiento de la inflación, en los cuales, el aumento de precios en general, y de los productos de consumo masivo en particular, erosiona el alcance adquisitivo de las políticas de transferencia de ingresos, socavando la capacidad de respuesta de las mismas frente a las necesidades. En esta coyuntura se vuelve imperativo pensar **qué aspectos de los avances logrados en materia de bienestar durante los últimos años quedan en pie y qué aspectos se devalúan junto con la moneda**. Dicho de otro modo, es importante preguntarse sobre el impacto que tiene la disminución de la capacidad adquisitiva de las políticas de transferencias de ingresos, respecto de la vida cotidiana de las familias, que en los últimos años accedieron vía estas transferencias monetarias a bienes y servicios a los que no accedían de manera particular. **Preguntarse si el debilitamiento del poder de compra a partir de estas políticas significa una ruptura con ciertas prácticas y participaciones** o si, por el contrario, algunas modificaciones en las prácticas y accesos de estos sectores a determinados consumos y formas de funcionamiento microeconómico y social, continúan vigentes más allá de la devaluación del monto percibido. Y en el mismo sentido indagar si dichos accesos y consumos han generado modificaciones en el plano de lo subjetivo y de las relaciones sociales.

Para empezar, podríamos adelantar que la previsión social y la política asistencial en la etapa kirchnerista, habilitaron un mayor consumo por parte de los sectores populares, y el aumento de distintos consumos permitió resolver necesidades mejorando los niveles de vida; y además, por tratarse de transferencias directas, con criterios de masividad en algunos casos y de universalidad en otros, y ser enmarcadas discursivamente dentro del sistema de derechos, mejoraron también la relación social alrededor de la asistencia, disminuyendo el estigma que solía asociarse a ella a partir de otras operatorias.

Sin embargo, estas políticas no necesariamente modificaron de manera significativa las condiciones de vida, en lo que hace a la atención de la salud, la escolaridad, el hábitat, el trabajo, el transporte. Esto da lugar al análisis que sigue, que se vincula justamente con los límites de las políticas de transferencia.

## **Los ingresos como variable insuficiente para la transformación las condiciones de vida**

El relato de los entrevistados, acerca de la disminución de las demandas vinculadas con la asistencia alimentaria, durante el período 2003-2015, dada la resolución de determinadas necesidades a partir del ingreso percibido fundamentalmente vía trabajo informal y/o políticas de transferencia directa o previsionales, se combina con otro relato que alude a un conjunto de características de la vida en estos escenarios, que dan cuenta de una distancia entre aquello a



lo que la población aspiraba y las condiciones objetivas en las que se desarrollaba la vida en esos territorios:

Antes me acuerdo que las casas eran de chapas de cartón, que muchas veces ha pasado que se quemaban las casas en aquella época, que por ahí hubo un incendio. En las fiestas más que nada tenías miedo porque si tiraban un cohete o hacían cañitas y llegaba al techo y había muchas veces que pasaban accidentes por el tema de las chapas que eran de cartón. Pero ya gracias a Dios, hace un tiempo que también eso ha mejorado, ha cambiado; por eso digo que de un tiempo hasta ahora el barrio cambió un montón, no es lo mismo que antes; igual, falta cambiar mucho y estaría bueno que se urbanice [...] que se abran más calles, que puedan entrar bien los bomberos, las ambulancias, que pueda haber también el servicio de luz<sup>11</sup>.

Cuestiones vinculadas con la infraestructura pública, el acceso a servicios y el atravesamiento de problemáticas sociales complejas, señalan algunos límites respecto de las mejoras en la calidad de vida de las familias. Es decir que la mayor igualdad respecto de los modos de percibir y utilizar los ingresos monetarios y la eliminación de algunos mecanismos diferenciadores en el acceso a ciertos bienes y capitales, no resolvió la desigualdad respecto de un conjunto de cuestiones que definen las condiciones de vida<sup>12</sup> y el modo en que determinados grupos sociales deben organizar sus rutinas cotidianas, dado que se trata de variables no relacionadas únicamente con la disponibilidad de ingresos monetarios.

Entonces, podríamos pensar que la política social ha permitido disminuir el estigma, aumentar la igualdad, sumar previsibilidad y estabilidad a la vida cotidiana de sus destinatarios; ha permitido el aumento del consumo, incluso ha mejorado el acceso a los servicios públicos, siempre que la misma estuvo acompañada por otras variables, como ser ciertos niveles de empleo y límites en la suba de los precios de los bienes básicos; sin embargo, no necesariamente ha logrado avanzar en todos los territorios en la modificación sustantiva referida a condiciones de infraestructura, medio ambiente y calidad de los servicios. En este punto, es importante reflexionar que si estas cuestiones se hubieran resuelto por fuera de los mecanismos de consumo individual, hubiera sido distinto el modo en que muchas veces se utilizaba el ingreso percibido a partir de las políticas de transferencia directa.

Por otro lado, el aumento de los ingresos durante el período 2003-2015 –que visto a la luz del presente contexto de quita de subsidios a las tarifas de servicios, despidos en el mercado de trabajo y escalada inflacionaria en productos de primera necesidad– resalta su carácter distribucionista, tampoco logró solucionar problemas que se vinculan con fuertes padecimientos subjetivos relacionados con múltiples variables que persisten en el tiempo, y que más bien responden a la lógica del deterioro y la fractura de lazos sociales de integración y participación social. Cuestiones relacionadas con la violencia, el maltrato, el descuido, las adicciones, la delincuencia; prácticas que señalan la erosión de tejidos de contención familiar, comunitaria y

---

<sup>11</sup> Referente de Organización Social de Barrio Fátima.

<sup>12</sup> Como ser el acceso al agua potable, al gas, a la luz, a las cloacas, al transporte, a los caminos, a la atención de la salud, a los medicamentos y tratamientos, a la educación formal, a la seguridad.

social, configuran lo que hemos denominado en otros trabajos demandas de intervención en la complejidad (Gómez, 2013) y han cobrado centralidad en los últimos años.

Estas situaciones, no privativas de la condición de pobreza pero sí agravadas por ella, reflejan la consecuencia de largos períodos de privación del acceso a la educación, el trabajo, la atención de la salud, la cultura, la justicia, el arte y la recreación; lo que ha impedido una participación social valorada, un reconocimiento de las potencialidades de los sujetos y la realización personal de los mismos.

Entonces, esta realidad en cuanto a la infraestructura urbana, el medio ambiente, los servicios públicos de calidad, la pertinencia de las instituciones, no se ha resuelto, ni se resolverá, con las políticas de transferencia y su efecto igualador, porque no son cuestiones que dependan del consumo privado ni de la microeconomía familiar, aun cuando el mejoramiento en los ingresos individuales pueda haber disminuido, durante el período de referencia, la expresión que estos problemas, respecto de otros períodos.

Esto no quita el valor de las políticas de transferencia, cuya modalidad contribuyó con la disminución de la desigualación estigmatizante y colaboró con la construcción de expectativas sobre la asistencia y la previsión social, que seguramente marcarán un nuevo piso de demandas sociales. Sin embargo, es preciso reconocer que a pesar de las mismas –y tal como propone Adriana Clemente– se vuelve imperiosa la combinación de políticas para la solución estructural de algunos problemas; la readecuación de las instituciones públicas que construyen igualdad en la sociabilización y el fortalecimiento prioritario de territorios relegados a partir de intervenciones multidimensionales (Clemente, 2013) que transformen condiciones de vida en varios sentidos.

## **Bibliografía**

Aquín, N. (2013). Revista *Debate Público*. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social - Universidad de Buenos Aires.

Arias, A. y Testa, C. (2015). *Instituciones y Territorio: reflexiones de la última década*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Clemente, A. (2014). Revista *de Políticas Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno Editora.

Testa, C. (2013). *Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

# Acceso a los alimentos en La Plata y Gran La Plata. Nuevos y viejos escenarios

*Soledad Palacios, María Emilia Preux y Juan Bautista Sala*

*Estar vivos es un asunto complicado y rodeado de incertidumbres. ¿Habrá dinero para comprar alimento mañana o tal vez pasado mañana? ¿Recibiré cuidados o nos los recibiré? ¿Envejeceré sola o con cuidados y buena compañía? La vida individual y social puede hilarse a partir de preguntas como estas, y de las respuestas también individuales y sociales que reciben. Si me va bien tengo distintas maneras para hacerle frente al afecto, al examen, al alimento, a los cuidados, y a la vejez. Si me va mal estoy en problemas. La respuesta a cada pregunta conlleva probabilidades. Y las probabilidades constituyen riesgos, no situaciones dadas. Necesitar cuidados (y darlos), nacer (y envejecer), perder capacidades (o ganarlas), son los binomios que nos interesan: la incertidumbre, y su respuesta, es decir, el manejo de riesgos. Esto que acá llamamos bienestar en tanto capacidad. Y sobre riesgos y bienestar en tanto capacidad para hacerles frente, a inicios de este nuevo siglo en América Latina hay mucho que explorar. La población vive nuevas y viejas incertidumbres y respuestas.*

JULIANA MARTÍNEZ FRANZONI (2007: 14)

## Introducción

El presente artículo surge a partir de la preocupación por el aumento de la demanda en la prestación alimentaria, que se manifiestan en diversos comedores comunitarios de la ciudad de La Plata en los últimos meses.

Intentaremos recuperar algunos conceptos que sirvan para dar cuenta de la problemática y nos permitan analizar la situación de la accesibilidad a los alimentos desde perspectivas macro y micro, y cómo los cambios en la política económica han impactan de manera directa en el acceso a derechos básicos como la alimentación en la población más vulnerable.

Así mismo se busca describir emergentes y situaciones que den cuenta del pronto deterioro en la situación social que viven los sectores más vulnerables, aumentando y profundizando cada vez más los riesgos a los cuales la población se encuentra expuesta.

## Sobre el hambre y los alimentos

Desde la perspectiva de los sujetos la imposibilidad de acceder a los alimentos, se vivencia como hambre, como desesperación, y como frustración de no poder dar de comer a la propia familia.

Si bien trasciende la problemática de la pobreza, la desnutrición está fuertemente vinculada a ésta. Dicen Escudero y Diloretto (2005) “Alguien que es pobre es además alguien psicológicamente más vulnerable, con menos esperanzas para el futuro, que tiene más probabilidades de enfermarse y morir, que domina un vocabulario menor y tiene más dificultades en expresarse. Es alguien cuya vida es más insegura e impredecible, cuyos niños tendrán menor tamaño físico y un desarrollo psicomotor más tardío, es alguien que probablemente comerá una comida cuantitativamente insuficiente y cualitativamente inconveniente, que trabajará en ocupaciones más peligrosas e insalubres, que habrá perdido más dientes y que beberá agua menos potable.”

Lo cierto, es que la existencia de millones de personas con hambre no tiene justificación en un mundo en el que la producción de alimentos debería cubrir a todos los habitantes del planeta, y en el que alimentación es un derecho humano reconocido.

A partir de la Declaración Universal de los DDHH (1948) aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el derecho a la alimentación fue reconocido como un derecho humano en un marco en el que, como dijimos anteriormente, existe una disponibilidad de alimentos y medios para erradicar el hambre (p. 1).

En el año 2000 en el marco de la ONU los países se fijaron objetivos de desarrollo y se comprometieron a alcanzarlos en el año 2015. Así se establecieron 8 grandes Objetivos de desarrollo del milenio. El primero de ellos es erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Sin embargo, según el informe 2015 de avance de Naciones Unidas, explica que en la actualidad, “...unas 800 millones de personas viven en pobreza extrema y sufren de hambre.

Más de 160 millones de niños menores de 5 años tienen una altura inadecuada para su edad, debido a una alimentación insuficiente. [...] Unos 16.000 niños mueren cada día antes de cumplir los 5 años, la mayoría por causas prevenibles. La tasa de mortalidad materna en las regiones en desarrollo es 14 veces mayor que en las regiones desarrolladas. Solo la mitad de las mujeres embarazadas en regiones en desarrollo recibe la atención prenatal mínima recomendada de cuatro visitas (Naciones Unidas, 2016).

A partir del 2015 las Naciones Unidas tuvieron que redefinir los objetivos y las metas. Ahora bien, los pocos países que han logrado descender sus tasas de Mortalidad infantil, y de mortalidad Materna a tasas razonables<sup>1</sup>, en general, tienen en común, que son estados intervencionistas, que conservan las políticas sociales del Estado de Bienestar y desarrollan políticas económicas keynesianas. Tienen baja desigualdad, alto desarrollo de fuerzas productivas. Cuba es el caso que excepcional en donde se alcanzan tasas necesarias pero no hay un fuerte desarrollo de las fuerzas productivas, sino que se centra en una eficiente distribución de los recursos, por lo que demuestra que la seguridad alimentaria no tiene necesariamente que ver con la riqueza sino con garantizar el acceso (Escudero, 2007).

De esta manera, definir la cuestión alimentaria implica su reconocimiento en tanto fenómeno social complejo, que involucra aspectos biológicos pero por sobre todo demanda el análisis y problematización de las dimensiones ecológicas, demográficas referidas a la relación de los alimentos con los continuos cambios en la población; dimensiones tecnológico-económicas que refieren a los circuitos de producción y distribución para el acceso de la población a través del mercado, del Estado y de las redes comunitarias.

Entendiendo a la seguridad alimentaria como el derecho de todas las personas a una alimentación cultural y nutricionalmente adecuada (Aguirre, 2004), su abordaje requiere del análisis de sus múltiples dimensiones que, a nivel macro y micro, nos llevan –como inicio y punto de partida– a la problematización de dos dimensiones totalmente vinculantes una de otra: la cuestión de la disponibilidad y del acceso a una alimentación entendida dentro del marco conceptual referido.

La seguridad alimentaria está condicionada por: la disponibilidad de alimentos que tenga el país (de producción local, o importados) y el acceso a esos alimentos ya sea a través del mercado o la autoproducción. A su vez, es necesario contar con herramientas e infraestructura para la conservación y elaboración de los alimentos, y una adecuada distribución en cantidad y variedad hacia el interior de la familia.

Comida, comestible y comensalidad en tanto categorías de análisis, han sido sujetas a su revisión histórica a través de diversos autores, dando cuenta de las transformaciones que han sufrido a medida que la población ha ido avanzando. De esta manera –y tomando la llamada “transición alimentaria” basada en la idea de transiciones epidemiológicas de Popkin– la cuestión alimentaria permite dar cuenta de los grandes cambios culturales que han modificado el sentido y la relación de los sujetos y las familias en el acto de alimentarse. Partiendo desde

---

<sup>1</sup> Los países socialdemócratas del norte de Europa occidental; el de los “Estados de Bienestar conservadores” de Europa occidental y del sur; los ex dominios británicos de Australia y Canadá; el grupo de los “viejos” (Japón) y “nuevos tigres asiáticos” (Singapur, Hong Kong, Corea del Sur) (Escudero, “Ante una segunda independencia latinoamericana: posibilidades y dificultades en salud y nutrición humanas, 2007).

el omnivorismo, con una segunda etapa de domesticación animal y vegetal donde se incluye la variedad y la diversidad en la alimentación, se reconoce en la actualidad una tercera y última etapa producto de la actividad industrial propiamente dicha. A partir de entonces es cuando se vivencia la pérdida del sentido del alimento como alimento en sí, pasando a ser un objeto de intercambio, una mercancía incluida en el circuito comercial. Se tiende entonces a achatar las diferencias y multiplicar la variedad, polarizando el acceso sólo para aquellos que puedan pagarla. La inclusión de mecanismos de conservación que permiten desestacionalizar y deslocalizar los alimentos y los consumos (Aguirre, 2011) otorgan protagonismo a las grandes cadenas de distribución alimentaria asegurando ganancias extraordinarias e inaugurando una nueva categoría alimentaria: la chatarra. Se inicia una etapa en donde la cantidad deja de ser un problema siendo el acceso restringido la nueva realidad en la era de la industria moderna.

El problema del hambre no es propio del capitalismo, la particularidad es que hasta la revolución industrial el hambre estaba asociada a la disponibilidad de los alimentos debido a la imposibilidad de producir la cantidad necesaria. Pero esto deja de ser un obstáculo a partir de la innovación en la producción, conservación y distribución de alimentos, al punto tal que en la actualidad se producen alimentos más que suficientes para satisfacer las necesidades nutricionales de todos los habitantes del planeta. Por lo que, en primer término el problema se centra en la accesibilidad.

## **Disponibilidad y accesibilidad**

### **Problemas estructurales en la provisión de alimentos**

En gran parte, la producción y disponibilidad de los alimentos está determinada por el sistema productivo local. Argentina se caracteriza por tener una estructura productiva desequilibrada (Marcelo Diamand, 1972), lo que implica, por un lado, contar con un sector agro industrial con una muy alta productividad que compite internacionalmente y genera divisas, y por otro lado, el sector industrial que tiene costos más altos que no le permiten competir internacionalmente y tiene una dependencia de insumos y maquinarias que debe importar por lo que suele generar déficit fiscal. En este contexto se manifiesta la restricción externa, la cual se debe a la producción de un desequilibrio en la balanza comercial que el agro no llega a compensar y que termina generando la falta de divisas.

La devaluación es el mecanismo habitual con el que Argentina resuelve las recurrentes crisis de la balanza de pagos. Las cuales se producen por la escasez de divisas, (generada, como se dijo, por el déficit industrial en los períodos de crecimiento), la deuda externa y las remesas de las empresas extranjeras.

El proceso de modernización tiende a desplazar la agricultura familiar la cual es bastante diversificada y con rotación de cultivos y con poca demanda de insumos importados por un “modelo de especialización productiva para el mercado centrado en semillas mejoradas y un

paquete tecnológico que incluía la fuerte incorporación de insumos externos, fundamentalmente fertilizantes y agroquímicos” (Cittadini, 2010: 3).

Este modelo conocido como revolución verde produjo a la par del aumento de la productividad el aumento en la escala de producción y la reducción de la mano de obra necesaria. Además del impacto en los ecosistemas que no es motivo principal de este artículo.

A partir del posfordismo junto con el resto de las industrias el sector agropecuario vivió un proceso de dislocación de las cadenas productivas. Por lo que en la actualidad los alimentos recorren grandes distancias antes de ser consumido. La globalización estableció un nuevo modelo de producción, comercialización, distribución y consumo, el cual genera un precio final alto a nivel local. Este proceso incluye: una concentración de la tierra, traspaso de la actividad de producción de los dueños de la tierra a los nuevos actores, grandes contratistas y pools de siembra, a través del arrendamiento.

Argentina promulgó en enero de 2015, la Ley Nacional N° 27.118 de Agricultura Familiar, donde las provincias deben adecuar su normativa a dicha Ley. Esta Ley tiene como uno de sus objetivos contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria. Asegurar el establecimiento de alimentos saludables y a precio justo aportando estratégicamente a la sustentabilidad energética y a la preservación del ingreso, entre otros. De todos modos, la iniciativa está lejos de modificar el perfil productivo. El monocultivo arrasa con los pequeños productores y las agriculturas familiares.

## **Consideraciones sobre las políticas Estatales**

El hambre es el emergente de una necesidad básica para la reproducción humana. Esto significa que si bien, es una necesidades a satisfacer en el ámbito privado, de una u otra manera la alimentación ha tomado estado público (como problema social) en casi todas las sociedades más o menos constituidas. Sin embargo no siempre el Estado ha intervenido a través de políticas públicas. En Argentina, la problemática en un principio, se abordó a través de las instituciones de la caridad y de la filantropía (la sociedad civil). Hasta bien entrado el siglo XX el Estado no tomó decididamente intervención directa sobre el problema. Con la Ley Palacios de 1936 se inicia del programa materno infantil y la política alimentaria sistematizada. Sin embargo anteriormente en el ámbito escolar se llevaron adelante iniciativas con el objeto de atender las deficiencias alimentarias detectadas ante los bajos rendimientos escolares. Intercaladas con estas dos grandes políticas del Estado se encuentran una gran variedad de iniciativas surgidas en el ámbito comunitario e impulsadas por asociaciones civiles, como los comedores populares israelitas en 1922 o los comedores industriales en 1946 a cargo de la Fundación Eva Perón (Britos y otros, 2003). En el ámbito de la política social la intervención del Estado toman dimensión con el Programa Alimentario Nacional en 1984 conocido como la “Caja P.A.N.” que si bien en un principio era transitorio, se transformó en el punto de partida de una política que con idas y vueltas continúa hasta la actualidad. El P.A.N.

“es la primera política de asistencia alimentaria dirigida a suplir en el marco de la pobreza creciente, la imposibilidad de muchas familias de cubrir sus necesidades nutricionales” (Ierullo, 2009: 9). A fines de la década del '80 y principios del '90 se recrudeció la dependencia de las familias para garantizarse el sustento alimentario y en paralelo se produjeron las estrategias de colectivización del consumo. A su vez como en otros ámbitos de la política pública, los programas alimentarios, sufrieron un proceso de descentralización. Por lo que desde ese momento el grueso de los fondos destinados a programas alimentarios son ejecutados por los niveles provinciales, municipales y por organizaciones sociales (Ierullo, 2010). Durante la crisis de 2001, ante la agudización de las condiciones de pobreza se multiplicaron los comedores comunitarios y otras estrategias populares de autogestión. Desde el Estado se siguieron ejecutando todos los programas, e incluso se aumentaron partidas pero dejaron de ser la principal política asistencial a partir de la implementación de Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

La masividad y profundidad que adquirieron los procesos de empobrecimiento que derivaron en la crisis del año 2001 favorecieron el surgimiento de nuevos comedores comunitarios y otras organizaciones destinadas al abordaje de las necesidades básicas en los barrios populares. Estas organizaciones facilitaron la reproducción social de las familias como complemento de las estrategias de supervivencia implementadas por las unidades domésticas y los planes de asistencia familiar. El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria lanzado a partir de 2003 en el marco del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación supuso un aumento considerable del gasto afectado y una profundización de la descentralización del sistema de asistencia alimentaria (Ierullo, 2010) estima que el 80% del presupuesto se ejecuta a través de provincias, municipios, y en menor medida organizaciones sociales. Otro punto de inflexión se generó a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la moratoria jubilatoria. Estas políticas de transferencia de ingresos con movilidad en su monto, implican un aumento en la disponibilidad de los ingresos para el consumo familiar.

A partir del año 2009 con la AUH se amplía la cobertura del régimen de asignaciones familiares, invocando el principio de “universalidad” de la seguridad social. Incorporando a trabajadores/as desocupados/as, trabajadores/as del sector informal o que perciben un ingreso inferior al mínimo vital y móvil, y a las personas bajo el régimen de trabajadoras domésticas. La AUH, es una política de condicionalidad vinculada a la educación y la salud, dos aspectos que en su gran mayoría recae en el cuidado de las madres hacia sus hijos.

Por otro lado, la moratoria previsional incluyó a aquellas personas que no habían logrado realizar sus aportes durante sus trayectorias laborales. De esta manera se incorporó al sistema previsional argentino, en su gran mayoría a las mujeres. Duplicó prácticamente la cantidad de beneficiarias sobre el total de varones beneficiarios, incluyéndolas en su condición de trabajadoras ligadas generalmente al trabajo no remunerado, o informal a la seguridad social, asignándoles un ingreso y la cobertura de salud. Estas moratorias se llevaron adelante entre los años 2005-2007 y 2014 a septiembre de 2016.



No obstante cabe resaltar que la puesta en marcha de estas políticas de ingresos, no se tradujo en la reducción de los programas alimentarios. En la actualidad el Plan de Seguridad Alimentaria en el MDS incluye el programa de Abordaje Comunitario (ex- FOPAR- PNUD). El programa Pro Huerta y Educación alimentaria nutricional. En el ámbito de la Provincia de Bs. As. se trabaja principalmente con las Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) y con el Plan Más Vida, además de la asistencia en comedores escolares.

En el municipio de La Plata la estrategia de los últimos años estuvo orientada a fomentar la comensalidad doméstica a través de incentivar la utilización de una tarjeta alimentaria ya sea para el comedor o para que cada una de las familias, que concurran a los comedores, tengan una tarjeta particular. Esta iniciativa se lleva a cabo con fondos nacionales y provinciales. Entre las actuales medidas respecto al acceso a los alimentos y servicios básicos podemos tomar la medida recientemente anunciada por el gobierno nacional, donde se aplica una devolución del IVA por la compra con tarjeta de débito, a los jubilados y pensionados que cobran el haber mínimo y los beneficiarios de la AUH con el fin de atenuar el impacto social regresivo de la devaluación, la quita de retenciones y el aumento en los servicios públicos. Esta medida pierde efecto ante la aceleración del proceso inflacionario, el cual impacta sobre las economías familiares de estos dos grupos y la creciente pérdida del valor adquisitivo de sus haberes. Al respecto un estudio de CIFRA (2016) explica que “La eficiencia de la medida de devolución del IVA para recomponer el poder de compra de los ingresos es, al menos, dudosa, tanto por la elevación de los precios al consumidor como por el hecho de que los hogares de menores ingresos suelen cobrar el beneficio a través de cajeros automáticos o por ‘ventanilla’ y realizar la mayor parte de sus gastos en comercios informales o parcialmente formalizados, que no tienen sistemas de venta con tarjeta de débito. Aún si la medida lograra alterar estos patrones de comportamiento, tendría un efecto negativo sobre las ventas de los comercios y comerciantes informales. De esta manera, la aplicación de una medida que busca mejorar las condiciones de vida de sectores vulnerables e informales traería aparejados efectos “no deseados” sobre el mismo segmento social” (p. 6).

Es así, que si el proceso inflacionario no se detiene, en el caso de las Jubilaciones y Pensiones, el poder de compra del haber mínimo de estas, cae significativamente a pesar de la actualización de sus montos a través de la Ley de Movilidad Jubilatoria, lo mismo sucede con la Asignación Universal por Hijo.

Podríamos decir que las políticas de ingresos que se han tomado hasta el momento no alcanzan para amortiguar el duro impacto de las medidas y decisiones económicas que se vienen tomando en los últimos meses. Lo que nos pone nuevamente en la discusión sobre el origen, y objetivos de las políticas sociales.

## Las estrategias desde abajo

En cuanto a las estrategias de las familias para acceder a los alimentos, en la Región de La Plata, se observa un aumento general de la demanda a los servicios alimentarios. A los comedores infantiles donde hasta no hace mucho tiempo concurrían los integrantes más pequeños de la familia, nuevamente se acercan los hermanos mayores y algunos adultos, en especial madres, que habían dejado de recurrir a los establecimientos. En los últimos diez años el rol de la gran mayoría de los comedores y merenderos dejó de centrarse solamente en la prestación alimentaria. En muchos casos se avanzó hacia la implementación y gestión de políticas de inclusión, como la puesta en marcha de las sedes de Plan FinEs, Operativos de ANSES, CAJ (Centros de Acceso a la Justicia), conformación de guarderías infantiles que permitieron la incorporación de las mujeres en el mercado laboral, conformación de Cooperativas de Trabajo y/o Productivas, entre otras actividades.

En el actual escenario, se pone de manifiesto la caída en la capacidad de compra de las familias de bajos ingresos debido al aumento en los precios, por lo tanto la disminución en el acceso a alimentos básicos para una dieta adecuada. En especial de aquellos que se encuentran en pleno crecimiento: los niños y niñas.

Alimentos como la carne, lácteos, frutas y verduras que venían siendo incorporados a la dieta familiar, nuevamente vuelven a reducirse o consumirse solamente en la prestación alimentaria de algunos comedores y merenderos. Se polarizan las dietas, y se profundiza el acceso diferencial a los alimentos, lo que tarde o temprano impactará en los cuerpos de aquellas personas que terminan basando su dieta en los hidratos de carbono, grasas y azúcares, es decir en los alimentos más baratos y de mayor acceso.

En cuanto al aspecto laboral de las familias podemos afirmar que efectivamente la recuperación del empleo de la última década no alcanzó los niveles de formalidad necesarios que garanticen la continuidad laboral en la actualidad. Estos empleos informales, como los de la construcción, el trabajo doméstico y también ciertos empleos públicos, son los que primero se pierden ante grandes cambios en el rumbo de la economía en un escenario de crisis económica y retracción de la política pública.

Considerando la composición y trayectorias laborales de las familias de origen de los niños y niñas que concurren a los comedores y merenderos de la región La Plata, podemos afirmar que a diferencia de aquellas familias que formaron parte del crecimiento de dichos establecimientos en Argentina en la década del '90, hoy los niños y niñas, provienen de familias con historias laborales fuertemente fragmentadas. Recorridos laborales intermitentes con alto grado de informalidad es una de las características en común de las trayectorias familiares. Así, podemos afirmar que en un marco de fuerte giro en la economía nacional, y ante la fragilidad de los empleos de los sectores más vulnerables, comienza a percibirse la pérdida del trabajo como organizador de la vida cotidiana de los hogares y como mecanismo de integración social, exponiendo cada vez más a las familias a diferentes riesgos.

Por otro lado medidas como la apertura de las importaciones, la suba en los servicios como la electricidad, gas y agua y la quita de subsidios, pone en jaque la industria nacional y en especial la pymes, impactando directamente en el mercado laboral y generando un aumento de la desocupación. La apertura de las importaciones a alimentos básicos como carne y fruta, son parte del deterioro de la producción nacional y el aumento de la desocupación.

Desde la Argentina de la Convertibilidad, considerando toda su complejidad y multiplicidad de variables que atraviesan la cuestión alimentaria, en tanto problemática social que afecta a los sectores más vulnerables dentro de la estructura social, este tema se torna visible dentro del espacio cotidiano frente a la presencia simultánea de una doble carga, tanto para los sujetos como para sus familias (Aguirre: 2011).

Atravesando una etapa donde los niveles de indigencia han visto disminuciones significativas producto de políticas de corte universal donde se intentó garantizar el acceso a una canasta básica alimentaria para este sector, cabe preguntarnos sobre la necesidad de reflatar viejas categorías de análisis frente al resurgimiento de nuevas políticas estatales de corte neoliberal.

## **Reflexiones finales**

La imposibilidad de resolver los problemas estructurales de la economía, nos enfrenta con un nuevo ciclo que plantea un escenario complejo para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria.

Una vez más, Argentina se encuentra ante un escenario complejo de agudización de las problemáticas sociales que dificultan la reproducción material de la vida. Esto nos plantea el desafío de poder comprender y dimensionar la problemática a la vez que repensar políticas sociales que garanticen el acceso a los alimentos.

Entender la problemática desde los principios de la Soberanía alimentaria supone el desafío de trascender la mirada asistencial, sin denostarla. Dado que a partir de políticas sociales de provisión de alimentos se han generado y fortalecido infinidad de procesos organizativos que hoy son la primera red de contención ante la restricción en el acceso a los alimentos.

Entendemos que al momento de pensar este nuevo escenario y teniendo en cuenta que la alimentación debe ser tomada como uno de los indicadores sanitarios de la población, es relevante la presencia del área de salud pública en las intervenciones de las políticas alimentarias, apuntando a un sistema integral al momento de pensar la política social, sin perder de vista el avance en normativas nacionales, como la Ley Nacional N° 27.118 de Agricultura Familiar, más allá de las Declaraciones Internacionales en materia de DDHH.

## Bibliografía

Aguirre, P. "La seguridad alimentaria". Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Disponible en:

<<http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Políticas%20alimentarias/Aguirre.pdf>>.

Aguirre, P. (2008). "El carácter social de la alimentación". En Capítulo I de *Elementos de Antropología alimentaria*. Material de cátedra del Seminario de Antropología Alimentaria. IDAES-UNSAM.

Aguirre, P. (2011). "Consecuencias del ajuste en la alimentación". Revista *Voces en el Fénix*. Ed. Plan Fénix, 7. Disponible en: <<http://www.vocesenelfenix.com/>>.

Britos, S., O'Donnell, A., Ugalde, V. y Clacheo, R. (2003). "Programas Alimentarios en Argentina". Buenos Aires: CESNI.

Costa, M. y Hintze, S. (2011). "La reforma de las Asignaciones Familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. UNGS.

CIFRA-CTA (abril 2016). "Impacto de la devolución del IVA a beneficiarios de la AUH y Jubilados". Disponible en:

<<http://www.centrocifra.org.ar/docs/IMPACTO%20DEVOLUCION.pdf>>.

Citadini, R. (2010). "Cuando comer es un problema". Revista *Voces en el Fénix*. Ed. Plan Fénix, 1º Año. Disponible en: <<http://www.vocesenelfenix.com/>>.

Diamand, M. (1972). *La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio*. Desarrollo Económico.

Escudero, J. C. (2007). "Ante una segunda independencia latinoamericana: posibilidades y dificultades en salud y nutrición humanas". En Dussel, E. y otros. *América Latina hacia su segunda independencia. Memoria y autoafirmación*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

Escudero, J. C. y Diloretto, M. G. (2005). "Los números de la Pobreza". *Conciencia Social*, 7.

Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos Sociales de las economías post-industriales*. Cap. 3. Barcelona.

Golbert, L., Lumi, S. y Tenti, E. (1993). *La mano izquierda del Estado: la asistencia social según los beneficiarios*. Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.

Ierullo, M. (2010). "El proceso de consolidación de los programas de asistencia alimentaria en la Argentina (1984-2007)". En Clemente, A. (coord.) *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Ierullo, M. (2011). "De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina en el período 1984-2010". En Revista *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 1, (1). Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

Lopresti, A. (coord). "La seguridad alimentaria en las familias". Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en:

<<https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/37-La-Seguridad-Alimentaria-en-las-familias1.pdf>>.

Martínez Franzoni, J. (2007). "Regímenes del bienestar en América Latina". Documento de trabajo N° 11. Fundación Carolina CeALCI.

Naciones Unidas (2016). Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015.

Santarsiero, L. H. (2013). "Comedores comunitarios en la ciudad de la plata: organización social e intervención alimentaria estatal en el espacio barrial". Revista *Pilquen*, Sección Ciencias Sociales, Año XV, Vol. 16, (1).

## **TERCERA PARTE**

---

**Políticas sociales redistributivas y desigualdad.  
Alcances, limitaciones e impacto. Nuevos desafíos**

# Ampliación de ciudadanía social: la inclusión previsional y la AUH

*Evangelina Benassi, Ludmila Fernández, Gabriela Romero, Florencia Serra, Viviana Verbauwede*

La ponencia gira en torno a los avances realizados en el marco del Proyecto de Investigación Políticas Sociales: entre el Trabajo y la Ciudadanía, radicado en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. En dicho proyecto se analizan principalmente dos políticas sociales, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el Plan Nacional de Inclusión Previsional. En esta presentación nos interesa compartir las preocupaciones y problematizaciones realizadas en cuanto a la ampliación de derechos de ciudadanía que estas políticas sociales ostentan, considerando el supuesto con el cual iniciamos esta investigación, a saber, una transformación en la lógica de la política social contemporánea. En un primer momento, compartiremos con ustedes algunas visiones sobre el concepto de ciudadanía; el mismo contempla una extensa tradición teórica en la historia del mundo occidental, los debates que se han dado pueden abordarse desde puntos de vista filosóficos, políticos, históricos, sociológicos y jurídicos, pero acordamos en que es en la constatación de la crisis del Estado Social que se piensa a la ciudadanía en tanto concepto multívoco (Quiroga, 1995; Cortina, 1997; Balibar, 2013), dado que el mismo encierra las tensiones y contradicciones propias de los procesos históricos y de las diferentes corrientes de pensamiento que se proponen descifrarlo. A los fines de esta presentación, nos proponemos apuntar desde este concepto algunas líneas de problematización que abonan a nuestro objeto de estudio: las políticas sociales. Entre el trabajo y la ciudadanía.

En un segundo momento, nos centraremos en el Plan Nacional de Inclusión Previsional y la AUH en el marco de la ampliación de los derechos de ciudadanía tanto en los adultos mayores como en los niños/adolescentes. En relación a la previsión social acordamos con Fiscella (2005) en que los derechos de ciudadanía conllevan una relación conflictiva y a veces contradictoria entre la enunciación formal del derecho establecido y el efectivo ejercicio individual del mismo. En el caso de la AUH presentamos una lectura de las percepciones que las destinatarias de esta política social tienen de la misma, profundizando en sus trayectorias laborales, en su condición femenina y en los sentidos que la política social adquiere en sus recorridos vitales.

Para finalizar, y a modo de cierre provisorio, reflexionamos sobre el Plan Nacional de Inclusión Previsional y la AUH en el plano de la formalización de los derechos y de las condiciones en que éstos son ejercidos, permitiendo así captar los grados de autonomía, interdependencia y restricciones que los ciudadanos enfrentan. Compartiendo el análisis del trabajo de campo realizado, nos centramos en las efectivas posibilidades de cumplimiento del derecho que asiste tanto a los adultos mayores como a los niños/adolescentes en lo que llamamos ampliación de derechos de ciudadanía.

## **Ciudadanía: cruces para pensar sus vinculaciones con el trabajo y las políticas sociales**

Presentamos aquí sucintamente dos de los tres tópicos<sup>1</sup> de la ciudadanía que, entendemos, constituyen algunos de los debates claves para el análisis de las políticas sociales que configuran el campo empírico de nuestra investigación.

### **Ciudadanía: entre la igualdad formal y las desigualdades de clase**

Para analizar la ciudadanía desde el tópico igualdad-desigualdad es preciso recurrir, como lectura irrenunciable, a la clásica y controvertida definición del británico Thomas Marshall, elaborada en Gran Bretaña en 1949, y a las críticas que dicha conceptualización ha suscitado.

En su tratado en torno a la relación entre ciudadanía y clase social, T. Marshall define a la ciudadanía como el “[...] status concedido a todos aquellos que son miembros plenos de la comunidad. Todos aquellos que tienen el status son iguales respecto a los derechos y deberes que acompañan el status [...]” (Marshall, 1997: 312). La ciudadanía, desde esta perspectiva, alude a la plena pertenencia a una comunidad, donde pertenencia implica participación de los individuos en la determinación de las condiciones de su propia asociación. La ciudadanía es, entonces, un status que garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades<sup>2</sup>.

Marshall entiende a la ciudadanía como un principio de igualdad, y a la clase social, por el contrario, como un sistema de desigualdad basado en la propiedad, la educación y la estructura de la economía de la nación. Así, el desarrollo de las clases erosiona y limita la capacidad de la ciudadanía para crear acceso a los recursos escasos y la participación en las instituciones que determinan su empleo y distribución. La clase y la ciudadanía son básicamente tendencias contradictorias (Held, 1997)<sup>3</sup>.

T. Marshall se propone discutir con la hipótesis del economista Alfred Marshall, que sugiere que hay un tipo de igualdad humana básica asociada a la pertenencia a una comunidad que no

---

<sup>1</sup> El tercer tópicos hacer referencia a la ciudadanía como identidad y diferencia.

<sup>2</sup> Aunque no existe un principio universal que precise cuáles deberían ser los derechos y deberes de un ciudadano, para Marshall las sociedades donde la ciudadanía se encuentra en desarrollo crean una imagen de una ciudadanía ideal, es decir una meta hacia la cual se pueden orientar las aspiraciones.



es incongruente con una superestructura de desigualdad económica. Así, la pregunta que orienta el ensayo de T. Marshall se formula en los siguientes términos: ¿la igualdad formal, expresada en los derechos formales de ciudadanía, es coherente con las desigualdades de clase? (Marshall, 1997).

Su posición entiende que la preservación de las desigualdades económicas se ha hecho más difícil por la ampliación del status de ciudadanía. Hay menos espacios para esas desigualdades y más probabilidades de que sean desafiadas. La hipótesis de T. Marshall considera que los derechos sociales constituyen un elemento vital de una sociedad que todavía es jerárquica, pero que ha mitigado las desigualdades y aliviado las tensiones derivadas del sistema de clases. Para éste autor, que analiza la sociedad británica hacia fines de la década del cuarenta, las fuerzas del mercado tienden a subordinarse a la justicia social.

A partir de un análisis guiado por la historia más que por la lógica, T. Marshall propone dividir la ciudadanía en tres etapas o componentes: civil, política y social. Este modelo tripartito de ciudadanía es cuestionado desde múltiples frentes. Las principales críticas han sido las del evolucionismo, el anglocentrismo<sup>4</sup>, la desconsideración de los conflictos y las contingencias históricas, y la indiferenciación de los procesos particulares que darían origen a cada una de las tres dimensiones de la ciudadanía.

Sin dudas, la obra de T. Marshall reorienta toda la discusión de la estructura social después de la guerra, y se constituye en una referencia clave durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado para dar un nuevo impulso a la sociología de la ciudadanía en general, y a su dimensión social en particular. Además, y a pesar de los cambios que han tenido lugar en el contexto social durante las últimas décadas, su obra continúa siendo una lectura imprescindible para las nuevas perspectivas de análisis sobre el rol de la ciudadanía en la sociedad contemporánea (Freijeiro Varela, 2005).

Así, vemos como el debate post-marshalliano deberá ampliar el análisis de la ciudadanía incorporando temas formulados por el feminismo, los ecologistas, el movimiento negro, multiculturalismo, globalización quienes abogan por los derechos de la infancia, entre otros, que plantean cuestiones a pensar que exceden ampliamente una lectura circunscripta a la cuestión de clase social y perfilan nuevos ejes para poner en tensión el par igualdad-desigualdad en la sociedad contemporánea.

## **Ciudadanía: como posesión de derechos y como práctica política**

En su condición legal, la ciudadanía es reconocida como la pertenencia a una comunidad política donde los ciudadanos son portadores de derechos (civiles, políticos, sociales). Es así que “[...] los derechos configuran la ciudadanía al mismo tiempo que tornan a los individuos

---

<sup>4</sup> Noya Miranda (1997) señala que Marshall no pretende abordar una teoría general de la ciudadanía que exige una comparación internacional sistemática. De hecho, reconoce que su obra se cifie a la historia del Reino Unido y se inscribe en una visión de la sociología de alcance medio próxima a la de Merton.

ciudadanos en el marco de un conjunto de instituciones que garantizan su efectivización [...]” (Gentilli, 2000: 29).

Esta perspectiva abona la lectura que homologa ciudadanía con posesión de derechos, reduciendo la ciudadanía a un conjunto de derechos formales iguales para todos los ciudadanos. Al reducir una cuestión eminentemente política a una mera cuestión jurídica, argumenta Gentilli (2000), esta interpretación propone una ciudadanía excesivamente pasiva.

Retomando los aportes de Kymlicka y Norman (1997), Gentilli distingue dos dimensiones en la que puede ser analizada la ciudadanía: como condición legal y como actividad deseable. En la primera, la ciudadanía es concebida como la concesión de derechos de diverso tipo, los mismos otorgan al individuo la categoría de ciudadano. En la segunda, la ciudadanía se construye socialmente como un espacio de valores, acciones e instituciones comunes que integran a los individuos, permitiendo su mutuo reconocimiento como miembros de una comunidad: “La ciudadanía es, de esta manera, el ejercicio de una práctica indefectiblemente política y fundamentada en valores como la libertad, la igualdad, la autonomía, el respeto a la diferencia, la solidaridad, la tolerancia y la desobediencia a poderes totalitarios [...]” (Gentilli, 2000: 31).

Así, la ciudadanía puede ser pensada siempre como un espacio abierto y nunca como un estado final. Puede ser pensada como el resultado de una acción social en movimiento constante, donde consensos y disensos se superponen en forma compleja (Gentilli, 2000).

En esta línea argumentativa, Aquín (2000), al establecer conexiones entre el Trabajo Social y la cuestión de la ciudadanía, propone pensar los derechos ciudadanos, fundamentalmente los derechos sociales, como espacio de construcción de sujetos que se emancipan de las limitaciones básicas que impone la pobreza. El desafío estaría dado por esta autora en “[...] pensar los derechos como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades, abiertos a la capacidad de su conquista, y por lo tanto presuponen la constitución de ciudadanos que ‘ganen’ el espacio político posibilitando su implementación efectiva [...]” (2000: 59).

En el campo de la Ciencia Política, Adela Cortina sostiene que la ciudadanía es un tipo de relación que tiene una doble dirección: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. “La ciudadanía como toda propiedad humana es el resultado de un quehacer, la ganancia de un proceso que empieza con la educación informal –familia, amigos, medios de comunicación– y formal –escuela– [...]” (1997: 38).

## **La AUH y el Plan Nacional de Integración Previsional**

Luego de realizar este recorrido que pretende reconstruir algunas líneas de los debates que se configuran en torno a la ciudadanía, expondremos aquí algunas de las puntas de análisis que construimos en nuestro trabajo de campo donde, parafraseando a Gentilli, partimos en un juego de ida y vuelta, desde la cuestión jurídica pero hacia la cuestión política. Es decir, desde

el derecho formalmente legalizado para centrarnos en las acciones que llevan a cabo los ciudadanos para lograr el goce de los mismos.

Asignación Universal para Protección Social. “La política que me ayuda”:

La sanción de la AUH, más allá de los debates previos y posteriores que surgieron, fue celebrada por diferentes sectores políticos y académicos que entendieron que dicha medida planteaba una superación respecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas que se venían llevando adelante hasta ese entonces.

En el trabajo de campo realizado, cuando a las mujeres se les preguntó acerca de las razones o el diagnóstico que dio lugar a la implementación de la AUH, todas ellas mencionaron en primer lugar la idea de ayuda para los hijos. Esta idea podemos vincularla a que las mismas son receptoras de diferentes planes sociales, de ahí que la AUH se instalaría en esa configuración. Por otro lado, esta ayuda, la remiten para los chicos, describiendo qué es lo que les permite adquirir el monto percibido por esta asignación: pañales, comida.

También vinculan el surgimiento de la AUH a la falta de trabajo en blanco, que no permite el cobro del “salario”, y también específicamente a la falta de trabajo de las mujeres, que de esta manera contarían con un ingreso. Estableciendo una relación directa entre la ayuda que es para los chicos, y las mujeres como responsables de distribuir esos recursos para sus hijos.

En los motivos del surgimiento de la AUHPS, surge también como respuesta generalizada de las mujeres la importancia de que a partir de ésta se realizan los controles de salud y educación, concibiendo a las condicionalidades de esta política como obligaciones para las mujeres. Una mirada que responsabiliza y culpabiliza a la mujer. Y poco se habla, al decir de Feijoo (2013), acerca de la responsabilidad de las instituciones.

Mercedes, una de las titulares de derecho entrevistadas, amplía esta mirada al plantear que el surgimiento de la AUH se encuentra vinculado a “[...] la cantidad de niños no escolarizados, que se encuentran fuera del sistema de salud y sin documentación [...]”, sin responsabilizar sobre esto a las madres. Destacando que la AUH incluye la situación de muchas mujeres porque garantiza que “[...] llegue a los chicos [...]”, coincidiendo en esto último con lo que el resto de las titulares de derecho entrevistadas afirman.

Y aquí es donde Mercedes enfatiza en la novedad que trae la AUH: “[...] la asignación pasó a ser cobrada privilegiadamente por mujeres [...]”. Esta situación garantizaría el derecho de los hijos a la asignación. El derecho que le corresponde por encontrarse en un hogar sostenido por su madre que no se encuentra en el mercado formal de trabajo, o que su sueldo se encuentra por debajo del salario mínimo, vital y móvil.

Aparecen en el discurso de las mujeres numerosas anécdotas de situaciones conocidas de familiares y amigos donde el derecho a la AUH se pierde ante el trabajo en blanco del padre, que ya no se hace cargo de la crianza ni de la manutención del hijo.

Las entrevistadas no tienen conocimiento de personas que queden excluidas, salvo aquellas situaciones que la propia política plantea como requisito de exclusión: por ejemplo, María refiere conocer “[...] solo una chica se la cortaron porque no llevó el formulario [...]”, o Rosana que afirma “[...] mi mamá quedó afuera porque cobraba la pensión de madre de siete hijos [...]”.

Mercedes nos explica claramente los “[...] ajustes [...]” que se fueron realizando en la implementación de la AUH, para que “[...] funcione mejor [...]”, y nos muestra como los vaivenes propios de las trayectorias laborales influían en su percepción.

Victoria, por otro lado, nos muestra acerca de las distintas configuraciones que van adquiriendo las familias, que se encuentran siempre en constante movimiento y recreación, con uniones, separaciones, ensamblamientos, que unidos también a las trayectorias laborales con sus cambios, rotaciones e intermitencias; sino son considerados por la política social y se los concibe de manera estable, estática, pueden ir en detrimento de los derechos. También Mercedes, a partir de su propia experiencia, da cuenta de los obstáculos que debe afrontar cuando la “[...] legalidad [...]” no contempla la realidad familiar y social de las personas.

Casi la totalidad de las mujeres entrevistadas provienen de hogares pobres, que por distintas generaciones se han encontrado atravesadas (y moldeadas) por la recepción de distintos programas y planes sociales.

En este sentido, ostentan un conocimiento minucioso de los canales de acceso al recurso que implican estos planes y programas, las instituciones, las modalidades, las personas con las que es oportuno hablar. Esto requiere además tiempo, y el presente es tomado por estas preocupaciones de la sobrevivencia diaria, más aún en el caso de las familias con niños, y más aún todavía en los casos en que se presentan condiciones de salud adversas en un contexto de pobreza.

El acceso a la información es un valioso recurso que no siempre se encuentra disponible, entonces es aquí donde en no pocas ocasiones aparece relevante la figura del que sí sabe, y que también dispone de la distribución de los recursos, que se realiza entonces en una red que resulta en ocasiones paralela a la red formal de las instituciones estatales. Se distribuyen así los recursos de acuerdo a los contactos y vinculaciones del sujeto que presenta una necesidad. Esto no deslegitima la necesidad, pero si lleva a que muchos que también presentan las mismas necesidades queden afuera por no contar con ese capital social.

En el caso de la AUH, la forma de acceso que las mujeres entrevistadas tuvieron fue de una manera ágil, sin mayores intermediarios, constituyéndose el ANSES en el espacio y la referencia central donde las mujeres entrevistadas titulares de derechos realizan las consultas, obtienen los turnos y concretan los trámites.

En esta situación, que en términos históricos es relativamente reciente si consideramos que la AUH comenzó a implementarse en el año 2009, podemos reconocer en el discurso de las mujeres entrevistadas una marca que favorece la idea de concebir a la AUH como un derecho, y que se encuentra íntimamente vinculado a la claridad en el acceso y la continuidad en el pago.

La AUH con sus condiciones para el acceso, donde los adultos responsables de los niños deben encontrarse desocupados o insertos en el sector informal del mercado de trabajo, permite la visibilización de la situación de precariedad laboral que día a día es vivida como constricción de parte de los grupos familiares cuyos hijos son destinatarios de la misma.

La AUH como política estatal visibiliza esta situación<sup>5</sup>, contribuyendo a instalar la idea de derechos y, también, a correr la mirada de las responsabilidades individuales y pensarse en tanto ciudadanos. Esto, además, puede contribuir a reinstalar el debate sobre la desigualdad, la distribución de la riqueza y la necesidad imperiosa de una respuesta a la necesidad de aumento y creación de fuentes genuinas de trabajo.

## **Los derechos de Ciudadanía en el Sistema Previsional**

En el caso del sistema previsional, las leyes y decretos sancionados a fines del 2004 y 2005 tuvieron principal impacto en los años 2006/2007. La Ley N° 25.994 establece la posibilidad de que los varones de 60 años y las mujeres de 55, en ambos casos 5 años antes de lo establecido por la ley N° 24.241 de Prestación Básica Universal, pudieran acceder anticipadamente al derecho jubilatorio, instalando además un sistema que les permitía jubilarse a pesar de no contar con los 30 años de servicios con aporte computable. Este beneficio creado por la Ley N° 25.994 fue de carácter excepcional y su duración se establecía en dos años (art. 4); posteriormente, mediante el decreto N° 1451/2006, se prorroga la ley hasta el 30 de abril del 2007. Podríamos decir que la nueva ley de moratoria previsional N° 26.970, sancionada en el mes de agosto de 2014, reconoce el éxito de la anterior en términos de masificación y propone algunos cambios para focalizar a la población destinataria de la misma.

Considerar que los derechos de ciudadanía en el caso de las políticas de previsión social “[...] son formulados como derechos homogeneizadores y ‘colectivizantes’, pero en la práctica se los ejerce de manera individual” (Fiscella, 2005: 21), se constituye en un factor fundamental a tener en cuenta a la hora de hacerlo efectivo.

Este doble enfoque que nos plantea Fiscella citando a Held (1997), requiere distinguir el plano de la formalización de los derechos y el de las condiciones en que éstos son ejercidos, permitiendo así captar los grados de autonomía, interdependencia y restricciones que los ciudadanos enfrentan en su sociedad.

Sobre las efectivas posibilidades de cumplimiento del derecho que asiste a los adultos mayores es que indagamos cuáles son los principales obstáculos y facilitadores que estos tienen a nivel institucional al momento de iniciar un trámite de jubilación y/o pensión.

Muchos adultos mayores entrevistados optaron por contratar un gestor (conocedor de las leyes previsionales y del sistema administrativo) para que realice la presentación ante el ANSES y por lo tanto se autoexcluyen de la posibilidad de realizar el trámite en forma personal. Los agentes del ANSES manifiestan que las campañas de publicidad, como así también la informatización (solicitud de turno vía internet), ha sido un factor positivo a la hora de que el

---

<sup>5</sup> También es reforzado desde el discurso oficial, como en las palabras de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner en el Congreso de la Nación en la apertura de Sesiones Ordinarias el 01 de Marzo 2015: “[...] También parte de toda esta política ha sido la Asignación Universal por Hijo, que está vinculada a muchísimas cosas. La primera, obviamente, a un sentido de justicia y de equidad, de poder ayudar a aquellas familias que no tienen salario mínimo vital y móvil, que tienen trabajo informal y por lo tanto no les alcanza, o que todavía no han encontrado trabajo o no tienen trabajo permanente [...]”

adulto mayor se acerque al ANSES; de igual forma, reconocen que existen impedimentos centrados en lo educativo, en el acceso a la información y el manejo de la misma que dificulta el acceso efectivo al derecho, principalmente en las poblaciones rurales o en los departamentos en los que no hay una delegación del ANSES.

Pero si volvemos a un plano más abstracto, Fiscella (2005) retoma la crítica que Giddens (1996) manifiesta sobre la clásica definición de ciudadanía realizada por Marshall (1997), planteando que la ciudadanía debe entenderse como áreas de disputa o conflictos vinculados a particularidades del poder. Esto lleva a Fiscella a afirmar que: “[...] el carácter con el que se implementan y reglamentan las políticas sociales responde a la relación de fuerzas que entablan los actores sociales involucrados, que se refleja en la dicotomía ampliación/restricción de los derechos de ciudadanía” (2005: 35).

En este sentido es oportuno reconocer que, si bien podemos acordar con la perspectiva planteada por Anthony Giddens respecto a que los derechos de ciudadanía son producto de una pugna de intereses y fuerzas; en el caso que nos ocupa sobre las reformas realizadas sobre el Sistema Previsional Argentino –en la última década–, afirmamos que las leyes modificatorias y decretos a los que hemos hecho alusión emanan de una decisión política gubernamental que tiende a reconocer derechos de ciudadanía a amplios sectores de la población argentina, en este caso adultos mayores que se encontraban en situación de exclusión. Las decisiones políticas que fueron materializadas en reformas normativas del sistema previsional devienen del reconocimiento por parte del gobierno nacional de una deuda social con los adultos mayores.

En estas decisiones políticas es donde prima, a nuestro entender, la concepción de derechos de ciudadanía y solidaridad social por sobre una mirada restringida y economicista del sistema previsional, aun teniendo en cuenta la perspectiva económica, así nos afirmaba un funcionario a cargo de la delegación del ANSES Paraná: “[...] sin dejar de tener en cuenta responsablemente el equilibrio del sistema se reconocen derechos de ciudadanía [...]”<sup>6</sup>.

Por lo tanto, podemos llegar a afirmar que la incorporación al Sistema Previsional de aquellos adultos mayores que les faltan años de aporte tiende a otorgar un piso de ciudadanía a los mismos ampliando los derechos de ciudadanía. Pero este piso de ciudadanía, que se materializa entre otras cosas en términos económicos, es leído por algunos de los jubilados entrevistados como un acto injusto hacia aquellos trabajadores que aportaron la cantidad de años que el sistema exigía. Si bien aquí hay un error de interpretación, porque también aquellos que acceden al derecho de la jubilación mediante la ley N° 24.476 deben aportar los años que faltan y, por lo tanto, se le retiene del pago mensual el monto correspondiente al aporte; la diferencia sustancial es que en vez de hacerlo antes de jubilarse lo hacen después y con el derecho ya adquirido. Por ello en la interpretación de la norma los jubilados y/o

---

<sup>6</sup> Pero entonces podemos volver a preguntar ¿los derechos de ciudadanía no son producto de la pugna de intereses y fuerzas sino del reconocimiento de los mismos por parte del Estado? El problema acá se encuentra en dividir ilusoriamente Estado/Sociedad. Cuando en el primero indefectiblemente (en términos de O’ Donnell) se encuentra presente la pugna de intereses de los diferentes grupos que conforman la sociedad. El Estado que no es neutral –ni tampoco la mera expresión de una parcialidad, diría Cardozo (1984)– reconoce mayores y/o menores niveles de ciudadanía de acuerdo al modelo de Estado que se trate.

pensionados contemplados en esta ley siente que obtienen un beneficio en comparación con aquellos otros que han realizado los aportes en forma anterior.

En una entrevista realizada a Aldo Isuani (Fiscella, 2000: 71) sobre el sistema previsional y la reforma del '92, el mismo plantea una idea que es sorprendente para la época y en cierta forma se adelanta a la propuesta de moratoria previsional propuesta en el 2005, Isuani expresaba:

Antes tenían derechos los ferroviarios, los telefónicos, los de la Marina Mercante, y luego se fue ampliando, pero nunca llegó a extenderse a todas las categorías. Y los que están afuera no lo divisaban. ¿Vos conoces alguna manifestación de gente reclamando jubilaciones? Pero es que porque están afuera, no porque no les gustaría tenerlas. Entonces aceptan el paradigma de que ellos no tienen derechos porque nunca aportaron.

Y ese fue el impacto subjetivo de ampliación de ciudadanía que sintió la población que mediante la moratoria pudo adquirir la jubilación, por esto algunos de ellos manifiestan: “[...] es un regalo [...] no lo esperábamos [...] es un milagro [...]”. Porque no lo divisan como un derecho que se les ha negado a los adultos mayores. Se encuentra tan arraigada en la población la concepción de Seguro Social, concebida como aporte del trabajador y empleador, que al no haber aportado formalmente al Sistema no se consideran posibles beneficiarios del mismo.

Reflexionando en torno a la vinculación entre la ampliación o no de los derechos de ciudadanía en torno a las reformas provisionales, Fiscella (2005: 83) evalúa que, aun cuando haya sido significativa la expansión de la cobertura, siempre guardó una forma contractual ligada a la incorporación al mercado formal de trabajo y al carácter contributivo de los regímenes previsionales que los estructura bajo el modelo de Seguro Social. Esto lleva al autor a considerar que: la previsión social bajo estas formas de Seguro Social lleva intrínseca una tensión entre los derechos de ciudadanía, planteando que dicha tensión se encuentra entre la enunciación “universalizadora” de los derechos previsionales y el ejercicio individual de los mismos.

Esta tensión, puede ser analizada en la idea sostenida por Claus Offe cuando afirma que los Estados de Bienestar son estratificadores.

Ya que Fiscella, para explicar esta tensión, toma los regímenes especiales, los privilegios y enuncia que:

Esto determina una configuración de los sistemas previsionales altamente estratificada, que culmina otorgando ante las mismas contingencias derechos desiguales, para algunos sectores de manera más amplia y para otros en forma restringida, lo que dependerá de las capacidades de presión y negociación de cada uno de estos sectores (2005: 84)

Pero aquí es donde –a nuestro entender– el autor reduce su mirada de universalización, porque el restringe el planteo sobre los aportantes. La perspectiva de Aldo Isuani, citado por

este mismo autor párrafos anteriores, nos invita a pensar una universalización del Sistema Previsional por fuera de los contribuyentes formales y es en esta matriz, en la cual nosotros, como equipo de investigación, consideramos se posibilita una ampliación de los derechos de ciudadanía social porque se considera al adulto mayor un ciudadano que necesita para su subsistencia un ingreso más allá de los aportes formalmente realizados en su vida activa.

Adentrarnos en la ampliación de los derechos de ciudadanía social, específicamente en lo que refiere a la previsión social de los adultos mayores, implica ahondar en los obstáculos y facilitadores presentes en el acceso y cumplimiento real de este derecho; este será uno de los aspectos que profundizaremos en la continuidad de nuestra investigación.

## **Conclusiones preliminares**

Si recordamos aquí la clásica diferencia entre Seguro Social y Seguridad Social, la primera centrada en los derechos de los trabajadores y la segunda sobre aquellos que habitualmente no se encontraban en continuidad de permanencia en el mercado de trabajo, podemos afirmar que a ambos grupos poblacionales los asisten derechos de ciudadanía civil, política y social pero, sobre este último derecho –que es el que puntualmente nos interesa en este trabajo–, se encuentran algunas restricciones.

Lo que consideramos instaura tanto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, como la modificación a la Ley N° 24.476 mediante moratoria previsional, es que ampara dentro del paraguas de la Seguridad Social un porcentaje importante de población que históricamente se encontraba sin cobertura o dentro de los programas esporádicos de Seguridad Social.

Lo que concretamente posibilitan las políticas sociales mencionadas es ampliar los derechos sociales de los trabajadores informales y/o precarios, asimilándolos en mecanismos institucionales propios del Seguro Social y por ende de la tradicional clase trabajadora.

En ambas políticas sociales, se reconoce el estatuto de ciudadanía de trabajador a aquellos que históricamente se encontraron excluidos de este derecho. Por consiguiente, se amplía el derecho como concepto y se amplía la población que puede ejercer el mismo.

Sobre la AUH, Arcidiácono (2012) señala que “[...] esta política sin duda significa un cambio en la forma de concebir las políticas sociales [...]” (2012: 145). El aspecto más importante que la autora explicita tiene que ver con que incorpora a grupos que se encontraban excluidos de la protección social, ampliando de ésta manera la cobertura de niños y niñas. La cobertura del sistema de AAFP pasó de cubrir al 54% de los niños, niñas y adolescentes al 82% de las personas menores de 18 años.

En esta misma línea, Aquín (2014) plantea que la AUH genera una tendencia hacia la universalización de las políticas “[...] al romper con la línea divisoria entre asalariados formales y trabajadores informales o desocupados [...]” (2014: 23). Desde su perspectiva, la AUH significó un “[...] giro paradigmático [...]” (2014: 20) para la política social Argentina. El aspecto



más importante tiene que ver con la cobertura, ya que “[...] resulta la política más abarcativa que haya conocido la Argentina [...]” (2014: 20)<sup>7</sup>.

Pero, aun estando ligada a la figura del trabajador, hay un segundo aspecto que distintos autores reconocen como un salto respecto de políticas pre existentes a la AUH, y que tiene que ver con reconocer a los trabajadores desocupados e informales como una categoría “[...] en sí [...]” (Arcidiácono, 2012: 145) que requiere el abordaje de políticas públicas<sup>8</sup>.

Estos aspectos que podríamos sintetizar en: cobertura (masividad), reconocimiento de nuevos sujetos de derechos (trabajadores desocupados e informales), accesibilidad (ingreso permanente) e implementación (bancarizada, y recepción de manera ininterrumpida del beneficio), son aquellos en los cuales los autores citados coinciden en recuperar como rupturas respecto de la vieja política social.

Quedan como puntas para seguir profundizando, cuáles son las exclusiones dentro de la AUH, los límites de las condicionalidades, potencial desfamiliarizador, otorgando un rol fundamental al Estado en la provisión del bienestar para las familias en Argentina.

## Bibliografía

- Aquin, N. (2000). “La categoría y la condición de ciudadanos en el campo problemático del Trabajo Social”. En *Miradas*, publicación del Colegio Profesional de Trabajadores Sociales de la provincia de Santa Fe. Primera circunscripción.
- Arcidiácono, P. (2012a). “La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002”. Buenos Aires: Biblos.
- (2012b). “Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales”. *Revista SAAP*, 6, (2), noviembre de 2012, (pp. 319-341). Disponible en: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/rשאא/ v6n2/v6n2a05.pdf>>.
- Arcidiácono, P. y otros (2012). “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?”. En Pautassi, L. y Gamallo, G. *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.
- Boletín Oficial 30/10/09 - Decreto 1602/09 - Asignaciones Familiares - Incorpora el subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para protección social.

<sup>7</sup> Más allá de este potencial universalizador, Hintze y Costa (2011) plantean que dicho principio de universalidad no es idéntico al que postulan los promotores de las políticas de ingreso ciudadano, que está sostenido en el principio de *ciudadanía* (2011: 159). Sino que más bien, continúan ligadas a la figura de trabajador, lo cual retomaremos en posteriores informes cuando analicemos algunos puntos de tensión respecto de la AUH.

<sup>8</sup> En otro texto, escrito en coautoría por la misma autora (Arcidiácono y otros, 2012) se reafirma la idea de que este aspecto entraña un cambio en la manera de pensar las formas estatales de provisión del bienestar, al incorporar grupos históricamente excluidos de los mecanismos de la seguridad social. Las autoras plantean que ese reconocimiento de los trabajadores informales es la característica más novedosa que presenta la AUHPS.

Hintze y Costa (2011) también plantean que la novedad de la AUHPS radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el trabajador informal, “[...] y la consecuente ampliación de la cobertura al amplio espectro de los trabajadores no registrados” (2011: 159).

- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Argentina: Paidós - Estado y Sociedad.
- Cortina, A. (1997). *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- Danani y Hintze (2011). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad Social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Decreto N° 1454/2005 (2005). Modificase la Ley N° 24.476 Trabajadores autónomos. Régimen de regulación voluntaria de deuda. Determinación de las mismas. Disponible en: infoLEG., base de datos del centro de documentación de información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Argentina: Siglo XXI.
- Freijeiro Varela, M. (2005). "Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de T.H. Marshall". *Universitas*. Revista de Filosofía, Derecho y Política N° 2.
- Fiscella, S. (2005). *Estado, ciudadanía y política social. Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Argentina: Lugar Editorial.
- Fraser, N. (2006). "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". En Fraser, N. y Honneth, A. *¿Distribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*. Madrid: Morata.
- (2008). "La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación". En *Revista de Trabajo*, 4, (6).
- Gentili, P. (2000). "Educación y ciudadanía: La formación ética como desafío político". En *Códigos para la ciudadanía. La formación ética como práctica de la libertad*. Argentina: Santillana.
- Giddens, A. (1996). "Estado, ciudadanía y política social. Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones". En Fiscella, S. (2005). Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Held, D. (1997). "Ciudadanía y Autonomía". En *Ágora*, Cuadernos de Estudios Políticos, Año N° 7, (7). Buenos Aires.
- Isuani, E. (2005). "Estado, ciudadanía y política social. Estudio sobre los sistemas de jubilaciones y pensiones". En Fiscella, S. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". En *Ágora*, Cuadernos de Estudios Políticos, N° 7 (pp. 5-42). Disponible en: <<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/kymlicka.pdf>>. Consultado el 4/03/2015.
- Ley N° 24.241 (1993). Institución parcial del Sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Disponible en la web. infoLEG, base de datos del centro de documentación de información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- Ley N° 24.476 (1995). Sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Disponible en infoLEG, base de datos del centro de documentación de información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Ley N° 25.994 (2004). Seguridad Social. Prestación Previsional Anticipada. Disponible en infoLEG, base de datos del centro de documentación de información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Ley N° 26.970 (2014). Sistema integrado de Jubilaciones y pensiones. Régimen de regularización. Disponible en infoLEG, base de datos del centro de documentación de información. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Marshall, T. H. (1997). "Ciudadanía y Clase Social". En *REIS*, revista española de investigaciones sociológicas, N°79, (pp. 297-346). Disponible en: <[www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS\\_079\\_13.pdf](http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_079_13.pdf)>. Consultado el 15/02/2014.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina 1983-2003*.
- Noya Miranda, F. (1977). "Ciudadanía y Capital Social. Estudio preliminar en torno a Ciudadanía y Clase Social de T.H. Marshall". En *REIS*, revista española de investigaciones sociológicas, N° 79. Madrid.
- O'Donnell, G. (1984). *Apuntes para una Teoría del Estado en Oszlak, Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Paidós.
- Offe, C. (1992). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Quiroga, H. (1995). *La democracia que tenemos. Ensayo político sobre la Argentina actual*. Rosario: Ediciones Homo Sapiens.

# **La incidencia de los programas de ingreso en la vulnerabilidad social de los hogares**

## **La aplicación del enfoque Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades en la evaluación de los programas y políticas sociales**

*Rolando Cristao*

### **Introducción**

El área temática de interés de donde se deriva la presente investigación es el de las Políticas Sociales destinadas a disminuir las situaciones de vulnerabilidad. Esta temática habilita distintas problematizaciones y da paso a diferentes objetos de estudio. El objeto de la presente investigación es la incidencia de los programas de ingreso en la disminución de los niveles de vulnerabilidad social de los hogares.

El enfoque utilizado es el de “Activos, Vulnerabilidad y Estructura de Oportunidades” (AVEO), una perspectiva que vincula los estudios de Moser y su enfoque “activos-vulnerabilidad” con las investigaciones de otros teóricos que mejoraron la propuesta mediante el concepto de “estructuras de oportunidades”. Este enfoque puede contribuir a analizar los problemas más importantes del desarrollo social y de la política social desde una perspectiva multidimensional y multicausal. De hecho este enfoque permite una mirada más rica a la problemática de la generación y reproducción de la pobreza, la exclusión y la desigualdad que la que surge desde otras perfectivas que se han ocupado del tema. Luego de los trabajo iniciales de Caroline Moser (1996, 1997 y 1998), los desarrollos analíticos más sistemáticos sobre el enfoque de la vulnerabilidad social en el caso de Latinoamérica los han desarrollado Rubén Kaztman sobre Argentina y Uruguay (1999, 2000); CEPAL (2000), en los trabajos compilados por Orazio Attanasio y Miguel Székely (1999) sobre seis países de la región y en las investigaciones desarrolladas en CELADE sobre cinco países de la región (1999; J. Rodríguez, 2000; R. Pizarro, 2001).

El enfoque activos-vulnerabilidad y estructura de oportunidades ofrece un instrumental analítico que combina dinámicamente los niveles micro (comportamientos en individuos y hogares), meso (organizaciones e instituciones) y macro (estructura social, patrón de

desarrollo) para explicar de mejor forma la reproducción de los sistemas de desigualdad y desventajas sociales (Busso, 2001). La perspectiva interesante que ofrece el enfoque a diferencia de otros anteriores (como el de la pobreza, marginalidad y exclusión) es que no solo tematiza sobre los pasivos de los sectores pobres e indigentes, sino que introduce el concepto de activo, mostrando que las familias pobres poseen recursos y “que de hecho hacen uso de ellos en forma continua para mejorar su bienestar o para enfrentar situaciones adversas” (R. Kaztman, 1999: 3).

Por lo tanto el objetivo general es: Investigar sobre la incidencia del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en la vulnerabilidad social de los destinatarios del programa en el período 2010 – 2011 en el municipio de La Matanza. Los objetivos específicos fueron: 1) Indagar sobre la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre la precariedad laboral y la desprotección social de los hogares como dimensiones centrales de la vulnerabilidad social de los hogares destinatarios. 2) Indagar sobre la incidencia de las prestaciones del PRIST en la movilización e incorporación de activos físicos, humanos y sociales en los hogares destinatarios.

## **1. Diseño Metodológico**

En el diseño metodológico se usó el enfoque AVEO siguiendo los siguientes pasos y componentes:

### **1) Hipótesis de Trabajo y variables**

Las prestaciones del PRIST han contribuido a mejorar las condiciones de vulnerabilidad de las personas destinatarios del programa en el período de implementación desde 2010 a 2011 en el municipio de La Matanza.

### **2) Definición de Variables**

**Identificación de Variables principales:** las tres variables que se fundamentales que intervienen en los objetivos general y específicos de este trabajo son:

Prestaciones del PRIST

Vulnerabilidad de las personas destinatarias

Activos

#### **Definición Conceptual de las Variables**

1. Prestaciones del PRIST: son el ingreso no remunerativo a los destinatarios del programa y el servicio educativo de terminalidad educativa primaria, secundaria y alfabetización.

2. Vulnerabilidad de las personas destinatarias: es la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en distintos ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o impedir su deterioro.

3. Activos: por activos se entiende el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su

situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir sus vulnerabilidad.

### **Definición Operacional de las Variables**

#### **1- Definición operacional de Prestaciones del PRIST**

Las prestaciones del PRIST son dos:

- Ingreso no remunerativo: cantidad de dinero mensual que se entrega a los destinatarios del programa.

- Servicio educativo de terminalidad primaria, secundaria y alfabetización: cantidad de servicios de módulos de terminalidad primaria, secundaria y alfabetización distribuidos en el territorio del municipio.

#### **2- Definición operacional de Vulnerabilidad de las personas destinatarias**

Las fuentes de vulnerabilidad social más importantes en la actualidad tienen que ver con los fenómenos de precariedad laboral vinculados a funcionamiento del mercado y con la desprotección social ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia y comunidad. Por lo cual podemos afirmar que en la actualidad la vulnerabilidad está constituida por dos dimensiones: la 1) precariedad laboral (vinculado al funcionamiento del mercado) y 2) la desprotección social (ligadas al repliegue del Estado y el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia y comunidad).

### **2.1. Definición operacional de Precariedad laboral**

Operacionalmente definimos Precariedad laboral como el tipo de relación laboral caracterizada por la flexibilidad extrema en las formas de contratación, inestabilidad laboral y falta de cobertura de prestaciones sociales.

### **Indicadores de precariedad laboral**

**1. Formas de contratación:** son los tipos de relaciones que se establecen entre empleador y empleado, las cuales indican la forma en la cual los miembros del hogar se relacionan con el mercado laboral. Constituye un indicador claro de la fortaleza o debilidad del vínculo entre los miembros del hogar y el mercado de trabajo como fuente de activos físicos.

**2. Estabilidad ocupacional:** se define por la alternancia en puesto de trabajo dando una valoración de la estabilidad o inestabilidad laboral, marcada por la frecuencia de experiencias de desempleo. Lo importante a considerar en este aspecto es la antigüedad en la ocupación actual y el tiempo de desempleo. Estos dos aspectos están íntimamente relacionados con la fluctuación ocupacional o inestabilidad laboral que es un indicador muy importante de precariedad laboral.

**3. Cobertura de prestaciones social:** son las distintas categorías de prestaciones vinculadas al trabajo. Dado que el acceso a prestaciones social es un elemento esencial para definir el nivel de precariedad de un empleo, es conveniente incluir las distintas categorías de prestaciones que se asocian al trabajo: vacaciones pagas, seguro de desempleo, aportes

jubilatorios, cobertura de salud, asignaciones familiares, etc. De hecho estas prestaciones sociales están vinculadas a la formas de contratación, pero están directamente relacionadas con la dimensión precariedad, más que con la informalidad laboral.

## 2.2. Definición operacional de Desprotección social

Según el enfoque de vulnerabilidad la indagación para abordar el fenómeno de la desprotección social desde la perspectiva de los activos y las correspondientes estructuras de oportunidades, toma dos ejes principales: el capital social instalado en las relaciones familiares y comunales y los sistemas de protección y seguridad que operan desde el Estado. Desde este marco teórico definimos operacionalmente a la desprotección social como el debilitamiento del capital social instalado en las relaciones familiares y comunales y del sistema de protección social del Estado.

### Indicadores de protección / desprotección social

Desde el enfoque de activos de los hogares y del capital social existen indicadores que según esta perspectiva se deben tener en cuenta para observar la protección y la desprotección social. Entre los más importantes se encuentran los que menciono a continuación.

**1. Clima educativo del hogar:** se define como el promedio de los años de estudio alcanzados por los miembros del hogar por encima de cierto nivel de edad. El clima educativo está relacionado con mejores contactos familiares.

**2. Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral:** es el número de contactos que una persona mantiene en su espacio laboral. Los contactos mejoran cuando los espacios de trabajo de los individuos tienen una composición más heterogénea y cuando es mayor la antigüedad en el trabajo.

**3. Estabilidad de la estructura familiar:** es el carácter más o menos estable de las relaciones de pareja y la continuidad del vínculo, lo cual aumenta las expectativas de que este funcione como transmisor efectivo de recursos. De hecho el capital social familiar es entendido como los activos que provienen del tipo de relaciones familiares, en particular, con respecto a las dimensiones de estabilidad de la familia.

### Protección / desprotección social a nivel comunitario

A nivel comunitario el enfoque de activos y estructura de oportunidades menciona los siguientes dos indicadores de desprotección social en términos de debilitamiento del capital social comunitario:

**4- Segmentación educativa:** se define como la existencia de subsistemas educativos claramente diferenciados en términos de composición social de los estudiantes. Desde el punto de vista del contexto comunitario como fuente de capital social, la segmentación educativa implica un progresivo debilitamiento de las oportunidades de interacción en condiciones de igualdad entre niños y jóvenes de distinto origen social y, como tal, una reducción en las oportunidades de acumulación de capital social para aquellos que provienen de los hogares más desfavorecidos.

**5- Segregación residencial:** se define como la homogeneidad residencial dada por ingresos de los hogares, nivel de educación y nivel ocupacional del jefe de hogar. Los fenómenos de segregación residencial se asocian a la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Algunos indicadores de segregación residencial son: ingreso per cápita de los hogares, nivel promedio de educación y nivel ocupacional del jefe. Estos tres aspectos permiten observar la homogeneidad/heterogeneidad social en los barrios de las ciudades.

### **2.3. Definición operacional de Activos**

Definimos operacionalmente “activos” como el conjunto de recursos, materiales e inmateriales, sobre los cuales los individuos y los hogares poseen control, y cuya movilización permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida, o bien disminuir su vulnerabilidad. Solo los recursos que permiten el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad se constituyen en “activos”.

1. Activos físicos: incluye medios de vida como la vivienda, animales, recurso naturales, bienes durables para el hogar y el transporte familiar, etc., usados para mantener y reproducir la vida en el hogar, también los medios de producción, como los bienes que se usan para obtener ingresos o intercambio de bienes (herramientas, maquinarias, transporte para uso comercial, etc.)

2. Activos humanos. Se entiende por activos humanos los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar, y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros.

3. Activos sociales. Los activos sociales son una forma y un atributo colectivo o comunitario que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales; comprendiendo tres dimensiones principales: las normas incorporadas, las relaciones institucionales y la confianza interpersonal.



### 3. Tipo de investigación

El diseño metodológico seguido es un diseño exploratorio por el hecho que no buscó dar una explicación de los fenómenos sino analizar como los destinatarios perciben la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre su situación personal y su estado de vulnerabilidad. La metodología utilizada fue cualitativa.

La investigación se llevó a cabo en el partido de La Matanza. El universo estuvo compuesto por el total de destinatarios del PRIST del partido mencionado y las unidades de análisis fueron los destinatarios que recibieron ambas prestaciones del PRIST durante el período comprendido desde inicios del 2010 a julio de 2011.

### 4. La selección de las unidades de análisis y muestra

El tipo de muestra para las entrevistas fue intencional no probabilística. El objetivo de este tipo de muestreo es comprender en profundidad los significados que los informantes le atribuyen a la realidad de la que son partícipes, en nuestro caso cómo las prestaciones del PRIST han incidido en su estado de vulnerabilidad. La muestra estuvo compuesta por 10 cooperativistas y 3 orientadores sociales de tres cooperativas diferentes.

Los tres orientadores fueron seleccionados siguiendo el siguiente criterio: 1) que pertenecieran a cooperativas que realizan actividades diferentes y 2) que estuvieran trabajando en tres localidades diferentes del partido de La Matanza. De esta forma se tuvo una muestra que pudo combinar actividad diferente con localización también diferente. Una vez seleccionados los orientadores sociales estos seleccionaron a los cooperativistas a entrevistar en cada una de sus cooperativas siguiendo los siguientes criterios: 1) que hubieran participado de ambas prestaciones del PRIST: ingreso monetario y educación y 2) que tuvieran diferentes tiempo de trabajo en la cooperativa.

#### Selección de orientadores y cooperativistas

Entrevistas realizada	Localidad	Tarea de la cooperativa	Cooperativistas a entrevistar
Orientador 1	Localidad 1: Rafael Castillo	Mantenimiento de Entidades Públicas	3 cooperativistas
Orientador 2	Localidad 2: Villa Madero	Mantenimiento de predios deportivos	3 cooperativistas
Orientador 3	Localidad 3: Virrey del Pino	Zanjeo y entubamiento de calles	4 cooperativistas

## **5. Técnicas de recopilación de los datos**

Las técnicas utilizadas en la recopilación de datos fueron entrevistas semiestructuradas. Se entrevistaron a tres orientadores sociales de tres cooperativas, según el criterio mencionado anteriormente, y a diez cooperativistas destinatarios del PRIST. Las entrevistas realizadas a los tres orientadores tuvieron el sentido de conocer cuestiones que tenían que ver con situaciones de contexto del PRIST desde la perspectiva del orientador, es decir cuál es la situación actual del Programa; y además cuáles son sus problemas y logros.

Una vez realizadas las tres entrevistas a los orientadores se realizaron las entrevistas a los diez cooperativistas. Estas entrevistas tuvieron el sentido de indagar sobre las dos preguntas indicadas en los objetivos específicos planteados:

1. Cuál ha sido la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre la precariedad laboral y la desprotección social de los hogares como dimensiones centrales de la vulnerabilidad social de los hogares destinatarios.

2. Cuál ha sido la incidencia de las prestaciones del PRIST en la movilización e incorporación de activos físicos, humanos y sociales en los hogares destinatarios.

Estas dos preguntas se abordaron siguiendo un cuestionario que tuvo la coherencia de la definición de las variables descritas en el marco metodológico. El esquema del cuestionario fue el siguiente:

### **1. Incidencia de las prestaciones del PRIST sobre la vulnerabilidad**

1. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “precariedad laboral” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios

1. Formas de contratación
2. Estabilidad laboral
3. Cobertura de prestaciones sociales

### **2. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “desprotección social” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios**

- 1: Clima educativo
- 2: Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral
- 3: Estabilidad de la estructura familiar
- 4: Segmentación educativa
- 5: Segregación residencial

2. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la movilización e incorporación de activos físicos, humanos y sociales, en los hogares destinatarios

1. Activos Físicos
2. Capital Humano

### 3. Capital Social

## 2. Conclusiones de la investigación

Las conclusiones se dividieron en dos partes en función de los dos objetivos específicos. Es decir siguiendo la siguiente estructuración: 1. Conclusiones sobre la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre las dimensiones de la vulnerabilidad: 1.1. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “precariedad laboral” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios.

1.2. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “desprotección social” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios.

2. Conclusiones sobre la incidencia de las prestaciones del PRIST en la generación de activos en los hogares de los destinatarios.

### **1. Conclusiones sobre la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre las dimensiones de la vulnerabilidad**

#### **1.1. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “precariedad laboral” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios.**

En el análisis de la incidencia de las prestaciones del PRIST sobre esta dimensión de la vulnerabilidad de los hogares destinatarios, procedimos a analizar si las prestaciones mejoraron los tres indicadores que hemos considerado como constitutivos de la precariedad laboral, es decir: 1) las formas de contratación, 2) la estabilidad ocupacional y 3) la cobertura de prestaciones sociales

##### **1) Formas de contratación**

Al preguntar a nuestros entrevistados sobre si las prestaciones del PRIST mejoraron de alguna manera la forma de contratación que tenían antes de ingresar al Programa, todos respondieron que el Programa había mejorado la forma de contratación anterior.

□ En cuanto a la incidencia del Programa en el mejoramiento de las formas de contratación de los cooperativistas se debe sobre todo a estar inscriptos como monotributistas sociales (jubilación y obra social).

□ El PRIST rompe la matriz neoliberal del acceso al mercado de trabajo netamente dependiente de la productividad (por lo tanto con la sobrevaloración de dos variables: la alta calificación - formación y la edad).

□ El PRIST, basándose en los valores de la economía social, pudo generar empleos genuinos en el formato cooperativo.

En ese sentido el PRIST flexibilizó los requisitos de ingreso al mercado de trabajo de los asociados a las cooperativas

Las mujeres mejoraron más que los hombres su forma de contratación

## **2. Estabilidad ocupacional**

Al preguntar a los entrevistados si les parecía que el programa le había ayudado a su estabilidad ocupacional, en términos de tener antigüedad en la ocupación y no haber cambiado de trabajo desde ese momento hasta la fecha (estabilidad laboral) la gran mayoría respondió afirmativamente. La estabilidad ocupacional que les brinda el PRIST a los cooperativistas es ampliamente reconocida por todos los entrevistados y es adjudicada a los tres componentes:

- 1) un trabajo de todos los días a la semana
- 2) cobrar todos los meses un ingreso
- 3) la imposibilidad que los despidan o les den de baja de la cooperativa

- Los tres factores se conforman como tres elementos centrales a la hora de analizar porque el PRIST hizo un aporte importante a la estabilidad ocupacional de los destinatarios.

- Algunos entrevistados introdujeron una dimensión más a las tres dimensiones mencionadas anteriormente: la “conformación del grupo de trabajo cooperativo” como fuente de seguridad.

- Si bien la “conformación del grupo de trabajo cooperativo” es efecto de los tres factores mencionados, también es causa de estabilidad ocupacional. Existe una relación dialéctica entre ambos fenómenos.

- Para que la conformación de un “grupo de trabajo cooperativo” sea causa de “estabilidad laboral” debe ser un grupo que haya alcanzado un elevado grado de organización

## **3. Cobertura de prestaciones sociales**

Al preguntar a los entrevistados si a partir del ingreso al programa había mejorado la cobertura social suya y la de su grupo familiar en cuanto a jubilación y obra social, todos los entrevistados respondieron afirmativamente.

La jubilación y obra social fueron ampliamente valorados por los entrevistados

- Todos los problemas de acceso al servicio de salud fueron solucionados por la incorporación mediante el PRIST a una obra social, por este motivo se constata la gran valoración que hacen los entrevistados al hecho de tener ahora una obra social.

- El PRIST contribuyó a desarrollar: la “autonomía personal” (mediante el ingreso) y el de la “protección” de frente a una posible ruptura del vínculo con la pareja, (mediante la posesión de una obra social para la mujer y sus hijos)

- Se observa que el PRIST ha actuado significativamente en las “coberturas de prestaciones sociales” mejorando el acceso a las mismas y por lo tanto disminuyendo la precariedad laboral.

### **1.2. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la dimensión “desprotección social” de la vulnerabilidad de los hogares de los destinatarios**

Entre los factores a modo de indicadores que hemos considerados para nuestro análisis de la dimensión “desprotección social” como constitutiva de la vulnerabilidad social se encuentran:

1) Clima educativo del hogar, 2) Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral, 3) Estabilidad de la estructura familiar, 4) Segmentación educativa y 5) Segregación residencial.

### **1. Clima educativo**

Al preguntar a los entrevistados sobre si el PRIST, mediante sus prestaciones, había mejorado la educación de la familia, todos respondieron afirmativamente.

- La prestación de Terminalidad Educativa mediante los programas FINES 1 y FINES 2 fue importante para mejorar la educación personal y de los hijos de los destinatarios, pero también lo fue el ingreso remunerativo.

- La prestación del ingreso monetario también ayudó a mejorar el clima educativo del hogar, por el hecho de permitir que uno o más de los miembros del grupo familiar pudiera mantenerse y continuar concurriendo al sistema de educación formal.

- El PRIST está mejorando el clima educativo en forma indirecta, (destinatario del programa está concurriendo a terminalidad educativa esto motiva a los hijos a seguir estudiando o a no abandonar la escuela)

### **2. Contactos derivados de la participación en el ámbito laboral**

Al preguntar a los entrevistados si el programa le facilitó relacionarse con mayor cantidad de personas en el ámbito laboral que en otras experiencias laborales, las respuestas fueron en la gran mayoría afirmativas.

- Tanto el factor heterogeneidad de los contactos en el ámbito laboral, como el de la mayor cantidad de contactos, unido a un tercero que es el de la antigüedad en la cooperativa han sido los tres factores que el PRIST ha proporcionado a sus destinatarios, produciendo así mayores probabilidades de generar nuevas fuentes de trabajo.

- Este tipo de contactos laborales ha generado por lo menos dos formas de mejoramiento mayores probabilidades de generar nuevas fuentes de trabajo:

- 1) Oferta individual externa al grupo: la posibilidad que un compañero de trabajo puede ofrecer una alternativa de trabajo diferente fuera del mismo espacio laboral a través de un nuevo contacto

- 2) Proyecto laboral cooperativo: es cuando esas relaciones laborales se van incrementando y se decide hacer un nuevo proyecto laboral como grupo.

- En el espacio de las cooperativas de trabajo del PRIST se dan los dos tipos
- El segundo tipo tuvo más impacto que el primer tipo.
- El segundo tipo de contactos generó un activo (capital) social mucho más fuerte que el primer tipo de contactos. Estos casos tienen un plus importante con respecto al primer tipo, es el de la organización social.

- Podemos afirmar que el PRIST ha mejorado considerablemente la cantidad, la heterogeneidad y la duración (antigüedad) de los contactos laborales de los destinatarios del Programa mejorando así el activo social de cada uno de ellos.

### **3. Estabilidad de la estructura familiar**

El carácter más o menos estable de las relaciones de pareja mejora el capital social, teniendo en cuenta que la continuidad del vínculo aumenta las expectativas de que este funcione como transmisor efectivo de recursos.

Al preguntar a los entrevistados si les parecía que el PRITS le habían ayudado personalmente y a su grupo familiar a tener mayor protección y seguridad, todos contestaron afirmativamente.

- El PRIST brinda protección y seguridad mediante el ingreso remunerativo, la obra social, la educación y la jubilación. Estos cuatro elementos son los que constituyen para los entrevistados la sensación de “estar protegidos y seguros”.

- El que incide con mayor fuerza de los cuatro es el ingreso. La fuerte incidencia que ha tenido el ingreso monetario del PRIST en los hogares fue relacionado fuertemente con la seguridad y protección. • Dado que el PRIST contribuyó a mejorar la estabilidad económica de las familias destinatarias y esta incide en la estabilidad del vínculo familiar, se concluye que las prestaciones del PRIST mejoraron la estabilidad del vínculo familiar, siendo esta fuente de protección social.

### **4. Segmentación educativa**

Desde el punto de vista del contexto comunitario como fuente de capital social, la segmentación educativa implica un progresivo debilitamiento de las oportunidades de interacción en condiciones de igualdad entre niños y jóvenes de distinto origen social y, como tal, una reducción en las oportunidades de acumulación de capital social para aquellos que provienen de los hogares más desfavorecidos. Al indagar en las entrevistas sobre si las prestaciones del PRIST contribuyeron a mejorar las oportunidades de interacción entre sus hijos y otros niños y jóvenes de distinto origen social, la gran mayoría respondió afirmativamente.

- Para los destinatarios existe una fuerte correlación entre ingreso familiar y la posibilidad de que los hijos puedan acceder a otros tipos de educación en otras localidades del partido, con otros estratos sociales

- El PRIST también mejoro la segmentación educativa del sistema informal de educación (acceso a clubes, centros culturales y recreativos, por ejemplo, que se encuentran ubicados en localidades donde existen niños y adolescentes de diferente origen social).

- La prestación Ingreso remunerativo del PRIST facilitó la reducción de la segmentación educativa por el hecho que dicho ingreso monetario posibilitó en la gran mayoría de los hijos de los entrevistados salir del segmento educativo de pertenencia en la propia comunidad donde vivían y tomar contacto con otros efectores de educación donde concurrían niños y jóvenes de diferente origen social.

## **5. Segregación residencial**

Los indicadores que hemos considerado para analizar el fenómeno de la segregación residencial entre las cooperativas para verificar si según su perspectiva el PRIST mejoró esos indicadores son: 1) ingreso de los hogares, 2) nivel promedio de educación y 3) nivel ocupacional. Estos tres aspectos permiten observar la homogeneidad / heterogeneidad social en los barrios y por lo tanto el grado de segregación residencial.

### **5.1. Segregación residencial: Ingreso del hogar**

Por lo tanto el primer aspecto que analizamos fue el del ingreso y si las prestaciones del PRIST habían contribuido a mejorar el ingreso del hogar, a cuya pregunta todos los entrevistados respondieron que el PRIST había mejorado significativamente el ingreso del hogar.

- La prestación de ingreso remunerativo del PRIST mejoró notablemente el aporte que el cooperativista hizo al hogar mejorando así la economía familiar.
- En cuanto a qué cosas los cooperativistas gastan el ingreso se observa una gran variedad de gastos del hogar: en alimentación, refacciones, vestimenta, servicios varios, etc.
- En lo referido a “cuanto” el ingreso remunerativo pudo haber mejorado la situación de la economía familiar, mejoraron notablemente el ingreso familiar, de tal manera de tener las necesidades fundamentales satisfechas

### **5.2. Segregación residencial: Nivel promedio de educación**

A mayor nivel educativo de los padres y de los hijos, se observa que esa familia tiene mayor capacidad de incorporar activos necesarios para conseguir mejores alternativas laborales, lo que posibilita una mayor movilidad residencial de parte de los miembros de esa familia.

- Para la gran mayoría de los entrevistados el PRIST tuvo una incidencia importante en la educación de por lo menos un miembro de la familia, el mismo destinatario. Pero para muchos también contribuyó a mejorar la educación de los hijos.
- Además de la prestación de terminalidad educativa de los programas FINES 1 y FINES 2, también la prestación del ingreso remunerativo del PRIST ayudó a mejorar el nivel promedio de educación de los miembros de la familia.
- El PRIST ha contribuido a mejorar el promedio de años de educación de los miembros de la familia por lo cual ha contribuido a disminuir la segregación residencial.

### **5.3. Segregación residencial: Nivel ocupacional**

A mayor nivel ocupacional de los padres y de los hijos, se observa que esa familia tiene mayor capacidad de incorporar activos necesarios para conseguir mejores alternativas laborales, lo que posibilita una mayor movilidad residencial de parte de los miembros de esa familia.

Hemos definido como nivel ocupacional de una persona el conjunto de calificaciones y competencias laborales, estén o no acreditadas formalmente.

La respuesta de parte de los entrevistados respecto al mejoramiento por parte del PRIST a su nivel ocupacional en términos de calificaciones y competencias laborales personales, fue ampliamente afirmativa.

- La mejora del nivel ocupacional que el PRIST logró se debió al hecho que dio mayor capacidad y empoderamiento de los cooperativistas fomentando un fuerte componente de “espíritu de grupo”

- La fuerza del grupo ha sido un factor importante en la adquisición de conocimientos, competencia y calificaciones laborales.

- Saber trabajar en grupo y capacidad de socialización.

- El mayor nivel ocupacional es percibido desde los entrevistados como esa mayor capacidad que tienen ahora a ser empleados en el mercado de trabajo, a ser contratados, a “ser capaz de...”, pero no tanto desde una perspectiva individual sino desde una nueva matriz grupal.

## **2. La incidencia de las prestaciones del PRIST en la generación y movilización de “activos” en los hogares destinatarios**

### **1. Activos Físicos y financieros**

Para analizar si el PRIST movilizó o incorporó activos físicos al hogar consideramos que los activos físicos estaban compuestos operacionalmente para nuestro estudio en: vivienda, medios de transporte e ingresos familiares.

#### **1.1. Vivienda**

Al preguntar a los entrevistados si las prestaciones del PRIST les ayudaron a mejorar la vivienda la gran mayoría respondió afirmativamente. El activo físico vivienda fue mejorado notoriamente por el PRIST, todos los entrevistados mejoraron su vivienda con el ingreso que obtuvieron con el programa.

- El rubro “refacciones y terminaciones, baños, habitaciones, pisos” fue el que podemos decir que más fue mencionado por los entrevistados en cuanto al uso del ingreso monetario del PRIST.

- Servicios para mantener la vivienda. Dentro de los activos físicos de la vivienda muchos de los entrevistados manifestaron que gracias al PRIST pudieron hacer frente a los servicios que implica mantener una vivienda, como son: agua, luz, gas, impuesto municipal, etc.

- Servicio de mayor bienestar. O por otro lado mejorar la vivienda a través de colocar un servicio de mayor bienestar, como es el gas natural y dejar de usar el gas embasado, o teléfono, por ejemplo.

- En algunos casos el ingreso ayudó a la compra de un terreno para la construcción de una futura vivienda.

- Construcción de una nueva vivienda.



## **1.2. Medios de Transporte**

Al preguntar a los entrevistados si las prestaciones del PRIST contribuyó a mejorar los medios de transporte de los miembros de su familia, todos respondieron afirmativamente.

- Transporte como herramienta de trabajo. El ingreso remunerativo del PRIST ayudó a que mejora la fuente laboral del hogar gracias a la compra de un medio de transporte como herramienta de trabajo: remis, flete.

- El mejoramiento que hizo el PRIST en términos de utilización del servicio público de transporte fue importante en cuanto a los efectos que se observan: el activo financiero del PRIST (ingreso remunerativo) posibilitó:

1. Mantenimiento del uso del medio de transporte cotidiano (ej. Viajar para ir a la escuela todos los días).

2. El uso más frecuente de medios de transporte urbanos (remis, taxis, colectivos)

3. El uso de más de un medio para llegar al destino, cuando antes se veía limitada esa posibilidad

4. El uso de los medios de transporte necesario para que los miembros de la familia desarrollen actividades recreativas que antes se veían impedidos de realizar por no contar con el ingreso necesario para pagar ese transporte público.

Estos cuatro tipos de incidencia confirman el hecho que el PRIST tuvo un impacto importante en la mejora del activo medios de transporte, mejorando la movilidad de los miembros de las familias destinatarias del Programa, mejorando así el bienestar y calidad de vida de dichas familias.

## **1.3. Ingreso familiar**

El “ingreso monetario de la familia” es el tercer y último indicador que consideramos para aproximarnos al análisis de la movilización e incorporación de activos físicos y financieros por parte del PRIST a las familias destinatarias del mismo. A la pregunta sobre si las prestaciones del Programa contribuyeron a mejorar los “ingresos monetarios de la familia”, todos respondieron afirmativamente. El análisis fue direccionado a indagar como ese ingreso o activo financiero se utilizó en el aprovechamiento de la estructura de oportunidades del Estado, del mercado y de la sociedad.

1. Acceso a bienes

En cuanto al acceso a bienes de la estructura de oportunidades que el recurso del ingreso monetario del PRIST posibilitó a las familias destinatarias se encuentra una gran variedad de los mismos. Por ejemplo: alimentos, vestimenta, útiles escolares, electrodomésticos, insumos para refacciones de la vivienda, etc.

2. Acceso a servicios

- Pagos a los servicios de luz, gas, impuestos en general.
- Servicios de transportes, servicios recreativos, clubes.
- Servicios de salud – Obra Social – Medicamentos (50% de descuento)

- Servicios de guardería

### 3. Acceso a actividades

• La mayoría de los entrevistados manifestaron una gran cantidad de actividades educativas y recreativas a las cuales los hijos ahora pueden acceder por el hecho de contar con el ingreso remunerativo del PRIST.

• Se concluye que mediante el ingreso remunerativo del PRIST los destinatarios del mismo han podido acceder a una gran cantidad de bienes, servicios y actividades de la estructura de oportunidades.

## 2. Activo Humano

A nivel individual, el estado de salud, las calificaciones, destrezas y habilidades son atributos básicos de este tipo de activos, pero también lo son algunos contenidos mentales que envuelven motivaciones, creencias y actitudes. Hemos definido como “activo humano” los recursos de que disponen los hogares en términos de cantidad y calidad de la fuerza de trabajo del hogar, y el valor agregado en inversiones en educación y salud para sus miembros. En nuestro caso hemos considerado a modo de indicadores para analizar si el PRIST había incorporado este tipo de activo a los hogares destinatarios los siguientes:

1) Mejora en las calificaciones de los miembros de las familias que se encuentran estudiando.

2) Motivación en el desarrollo personal (desarrollo de capacidades)

3) Incorporación de habilidades y destrezas.

4) Mejora en las aptitudes para la inserción en el mercado laboral

1) Mejora en las calificaciones de los miembros de las familias que se encuentran estudiando.

Al preguntar a los entrevistados si las prestaciones del PRIST habían mejorado las calificaciones de los miembros de la familia que se encontraban estudiando, la gran mayoría respondió afirmativamente.

• La mejora de las calificaciones de los miembros que se encuentran estudiando se produjo a través de las dos prestaciones. Efectivamente tanto el FINES 1 y FINES 2 como el ingreso remunerativo ayudaron a mejorar las calificaciones escolares de los miembros de la familia que se encontraban estudiando.

• La terminalidad educativa del titular del PRIST ayudó también a que miembros de su familia, sobre todos los hijos mejoraran en el estudio, ya que es muy movilizador para un hijo ver que su padre o madre se encuentra estudiando.

• El ingreso remunerativo ha tenido también una incidencia importante en el mejoramiento de las calificaciones de los miembros que se encuentran estudiando por el hecho que el recurso económico se transforma en un activo financiero fundamental para la provisión de insumos escolares, viáticos, ropa, y todo lo necesario para mantener a los hijos en el colegio.

2) Motivación en el desarrollo personal (capacidades)

A la pregunta si las prestaciones del PRIST habían contribuido a mejorar la motivación en el desarrollo personal del destinatario del Programa, la gran mayoría rescató una gran cantidad de dimensiones sobre su crecimiento y desarrollo personal como consecuencia de la experiencia laboral desarrollada en la cooperativa.

- El aporte del PRIST al “desarrollo personal” es bastante importante, sobre todo en el desarrollo de capacidades que antes estaban latentes y que tanto la actividad laboral, como el fenómeno nuevo para muchos de trabajar en grupo con los valores cooperativos, ha hecho que esas potencialidades latentes salieran a la superficie y las pudieran poner en práctica.

- Libertad y autonomía personal. Además el desarrollo personal ha producido en las mujeres sobre todo una sensación de libertad y de autonomía personal.

- Sociabilidad. Fue una dimensión del desarrollo de capacidades personales que el PRIST puso en movimiento a través del trabajo cooperativo como capacidad de entrar en relación con otras personas para poder realizar una tarea en común.

- Responsabilidad en el trabajo. La gran mayoría de los cooperativistas al provenir de trayectos laborales con alta informalidad trabajaban generalmente con poca gente o solos, donde el tema de la responsabilidad ante el trabajo no era un hábito adquirido.

- Autoestima. La motivación en el desarrollo de la autoestima fue otro de los aportes que los entrevistados le atribuían al PRIST.

### 3) Incorporación de habilidades y destrezas

Un elemento constitutivo a modo de indicador del activo humano es la incorporación de habilidades y destrezas.

- La mayoría de los entrevistados consideraron que las habilidades y destrezas incorporadas por el PRIST habían sido numerosas, sobre todos quienes reconocieron mayor cantidad de habilidades y destrezas incorporadas fueron las mujeres.

- El PRIST ayudó a romper el estereotipo laboral del trabajo de la construcción identificado netamente con la figura masculina.

- Entre las destrezas y habilidades más destacadas por los entrevistados se encuentran el “saber escuchar”, “ser sociable”, aprender a “compartir”, “cooperación”, “ser humilde”, “trabajar junto a los otros” etc. Es decir son todas características de habilidades pro sociales.

- Los hombres pusieron en evidencia este tipo de habilidades pro sociales como las más aprendidas y no una habilidad técnica.

- Para las mujeres las habilidades y destrezas aprendidas en cuanto a las tareas técnicas fueron puesto mucho más en grado de importancia que otros tipos de aprendizajes como la sociabilidad, y las actitudes pro sociales.

### 4) Mejora en las aptitudes para la inserción en el mercado laboral

La mejora en las aptitudes para la inserción en el mercado de trabajo es un factor importante a considerar en el análisis de los activos humanos.

- Un imaginario autolimitante: el conseguir trabajo depende del estudio. Sin educación es imposible conseguir un trabajo calificado. Esto hacía que algunos cooperativistas ni siquiera

buscaran trabajo en otra cosa que no fuera eso que “sabía hacer” (las mujeres: servicio doméstico)

- El PRIST al actuar sobre la lógica de la cooperación y la economía social fortaleciendo los saberes prácticos y la sociabilidad ayudó a que los destinatarios cambiaran ese imaginario típico de los sectores vulnerables.

- El PRIST en este aspecto ha incorporado activos de capital humano en cuanto ha cambiado “actitudes” en los cooperativistas que impedían que estos valorasen todas las capacidades latentes con las que contaban.

- La cooperación, la confianza mutua y la capacidad de socializarse son tres elementos importantes que los entrevistados atribuyen al PRIST y que conforman el activo humano necesario para ingresar en el mundo del trabajo y desarrollar una actividad productiva.

- El concepto “estar más preparado” fue recurrente lo cual hace ver como efectivamente el PRIST incorporó actitudes y aptitudes para afrontar mejor el mercado de trabajo. Esto se debe a dos motivaciones principales:

Incorporación de un “saber hacer” que antes desconocían que han incorporado una matriz diferente en el “pensar” el trabajo, produciéndose una especie de quiebre entre “un pensar para sí” a un “pensarnos para nosotros” típico de la matriz cooperativista.

### **3. Activo Social**

Los activos sociales son una forma y un atributo colectivo o comunitario que incluyen redes y lazos de confianza y reciprocidad articuladas en redes interpersonales; comprendiendo tres dimensiones: las normas, las instituciones y la confianza.

#### **3.1. Incorporación de normas**

Estas normas implícitas o informales son las constitutivas del así llamado por los entrevistados “espíritu cooperativo”. Este “espíritu cooperativo” (cooperativismo) es la base de sustentación de lo que hemos denominado “grupo de trabajo cooperativo”. Es decir el grupo de trabajo cooperativo se organiza cuando sigue las “normas” que dicta el “espíritu cooperativo” (o cooperativismo). Ese espíritu cooperativo no es algo que se da de un momento a otro sino que es un proceso largo, que algunos grupos no logran alcanzar, otros ya lo han logrado y están probando sus efectos: la autogestión productiva.

- En general se observó que los entrevistados reconocían la incorporación de normas vinculadas al trabajo cooperativo y a valores derivados.

- El concepto del “respeto al otro”, “respeto al trabajo”, la “disciplina” en el trabajo, fueron normativas atribuidas al PRIST, o sea cuestiones que hacen a la cultura del trabajo y las normas que se deben cumplir en un espacio laboral.

- . Aprender a tomar juntos las decisiones.

- . Saber escuchar al otro y ayudar, o “conservar” a los compañeros de trabajo

### **3.2. Relaciones institucionales**

El activo social tiene una segunda dimensión el de la relación entre las personas que conforman el grupo y las instituciones de la comunidad. En esta dimensión en particular de las relaciones con instituciones crece la posibilidad de utilización de los bienes, servicios y actividades de dichas instituciones con las cuales se ha establecido un vínculo más o menos fuerte.

Al preguntar a los entrevistados si el PRIST había contribuido a desarrollar relaciones entre ellos y las instituciones de la comunidad, no todos contestaron afirmativamente, y los que lo hicieron no fue enseguida que identificaron ese tipo de relaciones.

- Lo que deja ver que en esta dimensión del activo social se observa que el PRIST no tuvo una incidencia significativa.
- Las características del trabajo que realizan las cooperativas no está centrado en fortalecer o crear relaciones entre los cooperativistas y otras instituciones que no sean específicamente a la institución a la cual ellos son designados para trabajar.
- Se observa que para los cooperativistas que trabajan en instituciones durante un tiempo relativamente prolongado realizando refacciones, pintura etc., logran tener un reconocimiento importante por parte de los directivos de la institución, además del reconocimiento de parte de la comunidad lo que mejora significativamente sus activos sociales.

### **3.3. Confianza interpersonal**

Al preguntar a los entrevistados si les parecía que el PRIST había contribuido a mejorar en ellos la confianza personal y la interpersonal todos respondieron afirmativamente.

- La confianza que adquieren los cooperativistas del programa está compuesta por algunas dimensiones que están netamente relacionadas con el trabajo y la posibilidad de tener un ingreso seguro, como también la contención que ofrece el grupo.
- Se observa que la confianza en que “el otro va a corresponder” es la base de las relaciones de confianza mutua entre los cooperativistas, y esa confianza recíproca es atribuida al aporte que hizo el PRIST a los entrevistados.
- Los grupos que han sabido construir mejores lazos de confianza recíproca se encuentran en mejores condiciones de realizar un proyecto productivo autónomo.

Las prestaciones del PRIST ha mejorado la confianza en sí mismo del cooperativista y confianza interpersonal del grupo de trabajo, generando de esta forma activo social.

## **Bibliografía**

- Ansolabehere, K. “Los programas de combate contra la pobreza en Argentina”. Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Antonini, T. y Días, J. J. “¿Pueden los programas sociales reducir las diferencias en la distribución de los ingresos?”. GRADE.

- Attanasio, O. y Szekely, M. (1999). "Pobreza y activos en la América Latina". *El trimestre Económico*, vol. LXVI(3), 263. México.
- Busso, G. (2001). "Vulnerabilidad Social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI". Naciones Unidas.
- Bustelo, E. y Minujín, A. "La Política Social Esquivada". *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad Nacional de Quilmas, (6).
- Carpio, J. y Novacovsky, I. (1999). "De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales". Buenos Aires: SIEMPRO, FLACSO y Banco Mundial. FCE.
- Castel, R. y otros. "Desigualdad y Globalización, cinco conferencias". Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Durston, J. (2000). "¿Qué es capital social comunitario?". Santiago de Chile: CEPAL.
- Glaser, B. y Strauss, A. L. (1967). "The Discovery of Grounded theory: Strategies for Qualitative Research". Chicago.
- Kaztman, R. (1997). "Marginalidad e integración social en Uruguay". *Revista de la CEPAL*, (62), (pp. 91-116).
- (1999). "Activos y Estructuras de Oportunidades: Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay". Montevideo: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/PNUD-Uruguay/CEPAL-Oficina de Montevideo.
- (2001a). "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL*, (75), (pp. 171-189).
- (2001b). Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales; Argentina. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Secretaría de Tercera Edad y Acción Social. El aislamiento social de los pobres urbanos: reflexiones sobre su naturaleza, determinantes y consecuencias (p. 31). Buenos Aires: SIEMPRO.
- Kliksberg, B. "Incorporación de la Equidad como estrategia del desarrollo". En *Pobreza, un tema impostergable*. PNUD.
- Kosakoff, B. "Cohesión social y Políticas de Inclusión en América Latina". CEPAL.
- Max-Neef, M. (1993). "Desarrollo a Escala Humana". Buenos Aires: Varios-Nordan.
- Moser, C. (1996). *Confronting Crisis. A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities, Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series*, (8). Washington: The World Bank.
- Pizarro, R. "La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina". Serie Estudios Estadísticos y prospectivos, (6). Santiago de Chile: CAPAL.
- Rodríguez, J. (2000). "Vulnerabilidad y grupos vulnerables: un marco de referencia conceptual mirando a los jóvenes". Santiago de Chile: CAPAL-DELADE.
- Sautu, R. (2003). "Todo es Teoría, objetivos y métodos de Investigación". Buenos Aires.
- UNICEF - Bustelo, E. y Minujín, A. (1994). "Política Social e Igualdad". En *Todos Entren, propuestas para sociedades incluyentes*. Buenos Aires.
- Sen, A. (1998). "Nuevo examen de la desigualdad". Buenos Aires: Alianza Económica.

# Acerca de los márgenes de educabilidad de los jóvenes en situación de alta vulnerabilidad

*Daniela Larocca, M., Gabriela Basterrechea*

## Introducción

La problemática educativa constituye uno de los aspectos que requiere especial atención, en el marco del análisis de los procesos de desigualdad creciente que atraviesa nuestro país desde la década del 80. Donde se puede visualizar con nitidez como la institución escuela, comienza a verse al menos cuestionada, en tanto mecanismo de integración social. Es decir, que asistimos al quiebre del modelo escolar consolidado durante el modelo de sustitución de importaciones, en el cual la escolaridad constituye la vía de acceso privilegiada al mercado de trabajo y por ende el canal principal de movilidad social; proceso que se consolida en la década del 90; una escuela que deja de producir ciudadanía y es más bien un emblema del deterioro. Este escenario de desigualdad inédito, enmarcado en la Ley Federal de Educación; es dejado atrás con la sanción de la Ley 26.206. Iniciándose así una nueva etapa. Donde, la obligatoriedad de la educación secundaria constituye uno de los cambios más importantes que introduce esta norma. Y la educación secundaria se constituye, en un derecho para todos los adolescentes y jóvenes y por ende una obligación del Estado Nacional.

En este marco comienza a cuestionarse el potencial educativo de algunos jóvenes, surgiendo un conjunto de construcciones discursivas en torno a los mismos, donde ser pobre aparece casi como una marca de origen, donde muchos se preguntan ¿Por qué pretenden la escuela? Estas construcciones, indudablemente habilitan prácticas de segmentación socio-educativas “la escuela, esta institución que durante años había tenido el patrimonio de la enseñanza de la civilización, que había sostenido el conjuro contra la barbarie aparece sofocada por una “inseguridad” que pareciera tomarla por sorpresa, sin que tenga reflejos para dar respuestas” (Saintout, 2010).

La presencia mediática, constituye una variable insoslayable, no como un mero elemento más de análisis sino más bien como una presencia ineludible, ya que es incuestionable que las distintas representaciones sobre los jóvenes producen determinadas respuestas institucionales. Y son estas representaciones el principal mecanismo de andamiaje que permite establecer clasificaciones, vinculadas a la educabilidad de los jóvenes. Y nos preguntamos ¿es posible

habilitar en nuestra sociedad nuevas miradas de y hacia nuestra juventud? ¿Es posible deconstruir visiones estereotipantes sobre los jóvenes?

Así, a través de este artículo, nos proponemos apuntar algunas reflexiones en torno a los/as jóvenes particularmente aquellos que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, puntualizando algunos aspectos vinculados a la permanencia y finalización de la escolaridad obligatoria<sup>1</sup>, problematizando el “potencial educativo” de estos jóvenes.

## Juventudes y escuelas

En una primera aproximación, podemos decir que la juventud alude a un proceso de desarrollo biológico, psicológico y social, y por tanto coincidente con una determinada cohorte etaria. Pero es posible advertir, que juventud “es una palabra cargada con diferentes evocaciones y significados y puede conducir a laberintos del sentido si no se tienen en cuenta la heterogeneidad social y las diferentes modalidades con que se presenta en la sociedad y en la cultura la condición de joven” (Margulis, 2003: 14). De esta manera, la edad no constituye un indicador determinante, que pueda aplicarse de la misma manera a todos los/as jóvenes de Argentina, sino más bien, para poder conceptualizar este grupo poblacional resulta central tener en cuenta que las juventudes varían en torno a la clase social, la familia de la que provienen, el lugar geográfico que habitan, considerándose así un concepto multidimensional y por tanto su abordaje no resulta sencillo ni homogéneo; en términos de Margulis y Urresti (1998) “la juventud es un significativo complejo que contiene en su intimidad las múltiples modalidades que llevan a procesar socialmente la condición de edad, tomando en cuenta la diferenciación social, la inserción en la familia y en otras instituciones, el género, el barrio o la micro cultura grupal”.

Los cambios en la estructura social cristalizados durante la década del 90, tuvieron su impacto en vastos sectores de la población, y la alta vulnerabilidad es una de las características centrales. Es justamente la cohorte etaria comprendida entre su tránsito por la escuela secundaria y su ingreso al mercado de trabajo, la que constituye el grupo poblacional en que dichos cambios impactaron de manera más profunda. Los jóvenes perciben claramente el debilitamiento de aquellos mecanismos de integración clásicos, como lo fueron la educación y el trabajo. Por tanto, la escolaridad era percibida como “privilegio de unos pocos”, los jóvenes del quintil más pobre de la Argentina de los 90 viven de una alternancia entre actividad e inactividad, de trabajillos, de un poco de ayuda social y un poco de apañárselas” (Castel, 1995: 35).

Así, ser joven en ámbitos de pobreza, implicaba necesariamente un “factor de riesgo”, educativo y ocupacional, pero también aparece como central la desafiliación institucional como otra de las cuestiones centrales a la que se encontraban sumergidos los jóvenes. Resulta

---

<sup>1</sup> En el marco de la Ley de Educación Nacional, que establece la obligatoriedad del Nivel Secundario.



evidente que, tanto a nivel local como global, la inclusión laboral de los jóvenes es ardua y en muchos casos aparece como un escenario poco viable. Esta situación se profundiza extremadamente en aquellos que se incorporan al mercado de trabajo informal sin haber concluido la escolaridad secundaria y que por tanto no cuentan con la acreditación básica requerida por el empleo formal, por lo tanto sus posibilidades de incorporarse al mercado de “trabajo formal” constituye una variable casi inalcanzable. “El primer condicionante de las opciones que el joven enfrenta en su proceso de incorporación social, es el origen de la familia, a lo cual se añade su período de permanencia en la institución escolar. De esta manera, las opciones de empleo y/o trabajo corresponderán a esta trayectoria inicial” (Pérez Islas, 2001).

Resulta necesario destacar que en el escenario educativo de los 90, cobraba plena vigencia la idea de “igualdad de oportunidades” y de “compensación”, las cuales constituían la vía para la resolución de las desigualdades, entendiendo que las desigualdades se producían en la sociedad, y en la escuela mediante becas, útiles, etc era posible brindar las mismas oportunidades a todos. Se trata más bien de una “compensación material”, que en definitiva, terminaba profundizando la desigualdad.

En la década reciente, el escenario argentino advierte modificaciones que marcan una nueva etapa. Quizá la política social que permite visualizar con mayor nitidez el “cambio de época”, lo constituye la asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>2</sup>, esta política fue muy significativa para favorecer el derecho a la educación, ya que tuvo un impacto muy importante en los jóvenes, favoreciendo la inclusión a la escuela de adolescentes y jóvenes que nunca habían iniciado el nivel secundario y la vuelta a la escuela de aquellos que habían abandonado. Imponiendo nuevos desafíos a la escuela secundaria; la noción de inclusión cobra un nuevo sentido.

Asimismo las culturas juveniles se enfrentan al formato único que la escuela preserva, estableciéndose nuevos desafíos: generar condiciones de igualdad en la escuela, requiere políticas específicas que contemplen las particulares condiciones en que los sujetos transitan por la misma. Trabajar con jóvenes que se encuentran atravesados por el consumo problemático de sustancias, condiciones de pobreza extrema, desvinculados de la escena escolar, con edades cronológicas que no se adecuan al formato establecido, era impensable en otros tiempos, pero eso no quiere decir que no persistan los estigmas, la mirada culpabilizante hacia estos jóvenes, muchos de los cuales pertenecen al quintil más pobre de la sociedad. Por lo que estos estigmas se multiplican: el ser pobre, ser drogadicto, ser extranjero... aparecen casi como una marca de origen. La idea de Dussel sobre el carácter relacional de la desigualdad, se expresa con nitidez en estos debates, visualizando que es necesario entender que la desigualdad es un problema social y también político; y pensar nuevas formas organizativas de lo escolar, nos acercan un poco más a la igualdad, porque alojar al otro con sus diferencias puede ser un primer paso. Sería preciso preguntarse si los indicadores de

---

<sup>2</sup> En el año 2009 la Presidenta Cristina Kirchner decreta (DPN°1602/09) la creación de una asignación universal por hijo, destinada a todos los niños menores de 18 años que no perciban otra asignación familiar y pertenezcan a grupos de familias de desocupados o que se desempeñen en actividades informales. Para poder acceder a la AUH es necesario acreditar la concurrencia a la escuela y certificar los controles de salud.

eficiencia interna van a permitir visualizar las trayectorias de estos jóvenes. De la misma manera que cómo repensamos la triada igualdad/inclusión/calidad educativa.

Lo que resulta inobjetable, es que son las escuelas las que tienen una segunda oportunidad de incluir a estos jóvenes que no “encajan” con el formato homogeneizante, portan la desigualdad social en sus cuerpos por tanto no pueden portar la responsabilidad del abandono; es decir, no le brindamos otra oportunidad a los jóvenes para que estén en la escuela, es la escuela la que tiene una segunda oportunidad de ser un espacio socialmente significativo.

## Juventud y pobreza como “indicador de peligrosidad”

En un primer orden de cosas, la juventud pobre aparece como problema social, y por tanto esto exige comenzar a desandar ¿Cómo se construye esta idea de juventud en tanto problema social? ¿Son los jóvenes un problema? ¿Para quién/es y para qué?

Los problemas sociales, claramente no surgen exclusivamente de aquellas condiciones “objetivas” que puedan presentarse en la vida social, sino más bien una conjunción de factores que viabilizan la comprensión de determinados aspectos de la vida social, en tanto “problemas sociales”. Ahora bien, en nuestro país nadie dudaría en afirmar que “los jóvenes pobres constituyen un problema social”; también, y de manera objetiva, un alto porcentaje de niños mueren antes de cumplir el primer año de vida ¿esta mera situación objetiva lo constituye en un problema social?, ¿Por qué los jóvenes aparecen ocupando el “lugar de peligrosos”? Por tanto, preliminarmente podemos afirmar que es al menos una construcción colectiva la que viabiliza que cierto orden de cosas tome el estatuto de problema. Y a su vez, que tome estatuto de problema no necesariamente implica el agravamiento del problema.

El abordaje de las construcciones discursivas en torno a los jóvenes, requiere ineludiblemente la referencia a los medios masivos de comunicación, en tanto, no solo fortalecen estas miradas, sino las recrean permanentemente, bajo el paradigma de la culpabilidad, de situar a la sociedad como meros observadores de cómo viven “esos otros”, esos mismos a los que hay que temer, ocultar, soslayar... al respecto es válido tomar un recorte de apertura de un multimedia **“¿Qué hacemos con ellos? ¿Cómo los salvamos? o mejor dicho: ¿Cómo nos salvamos nosotros? Saque usted sus propias conclusiones...”** Tal como destaca Florencia Saintout “Ya hace tiempo que sabemos que los medios de comunicación no son sólo medios, instrumentos, sino que son actores, la mayoría de las veces actores empresariales que responden a los intereses de los sectores dominantes, que disputan junto a otros la capacidad de nombrar legítimamente el mundo de la vida, es decir, de naturalizar sus intereses particulares como ahistóricos y comunes” (Saintout, 2010).

Es momento de comenzar a preguntarnos qué quiere decir todo lo que vemos y escuchamos? Y desde donde es posible comenzar a deconstruir miradas y editar una sociabilidad diferente hacia nuestros jóvenes. Es momento de comprender que los dispositivos de visibilidad en que se han convertido los medios de comunicación cuya importancia no radica

solamente en ser correas de trasmisión de las representaciones dominantes, sino que son además productores –impunes– de esas representaciones, despliegan todo su poder clasificatorio y estigmatizador bajo la coartada de su exclusiva mediación tecnológica. (Reguillo, 2002: 76).

Así mismo, esta mass mediatización de la violencia de los jóvenes, ofrece territorializaciones posibles, y por tanto es necesario “atacar” esos territorios, ponerlos bajo el panóptico, casi tan significativo como colocar un cerco perimetral, que permita delimitar “los de adentro” y “los de afuera”. La condición de sujetos de los sectores pobres y fundamentalmente de los jóvenes, es la constante persecución, salir de “su territorio”, “ser portador de cara”, “concurrir a la escuela” ya es motivo de sospecha.

En la actualidad, resulta fundamental que las instituciones que trabajan con este grupo poblacional ofrezcan espacios propicios, que no actúen como meros reproductores de desigualdad, porque resulta claro que cuando “las instituciones políticas han caído en el descrédito y deslegitimación, cuando la autoridad se muestra incapaz de dar respuestas eficientes a los problemas de las comunidades, cuando la sociedad no encuentra cauces de participación, es fácil que los medios dejen de ser precisamente eso, “medios”, y se conviertan en enunciados, en actores de peso completo que se erigen en jueces, en árbitros, cuyas construcciones del acontecer tienen efectos reales sobre la sociabilidad contemporánea (Reguillo, 1997).

A estos jóvenes para los que no hay una política clara de inclusión y que son los más vulnerables en un contexto de incertidumbre extrema como el que se está viviendo, se les teme justamente porque se asume que están por fuera de toda regulación social: nadie puede poner un límite, controlar lo salvaje. Se los nombra a partir de la idea de que su peligrosidad estriba en que “nada tienen que perder”, en que “no tienen futuro y por lo tanto pueden ir por el suyo”. Jóvenes que son, se dice, aquellos que se resisten a ser educados, a ser disciplinados, “que entran por una puerta y salen por la otra”, los que “matan, los que deben morir”.

## **La educabilidad de los/as jóvenes ¿escenario de posibilidad?**

Consideramos al carácter “construido” de educabilidad, desarrollado por López y Tedesco (2003) renunciando a tradiciones que apelan a factores hereditarios, de carácter biológico o genético. Por lo tanto, entendemos la noción de educabilidad como una construcción social que trasciende al sujeto y su familia, como un conjunto de recursos, aptitudes o predisposiciones que hacen posible que un joven pueda asistir exitosamente a la escuela. Siendo la idea central, que todo niño nace potencialmente educable pero el contexto social opera, en muchos casos, como obstáculo que impide el desarrollo de esta potencialidad.

De esta forma, “el problema de la educabilidad apunta a la calidad de un arreglo institucional entre Estado, familia y sociedad civil, y el fortalecimiento o deterioro de las condiciones de educabilidad resulta de cambios en la relación entre estas esferas, desajustes entre lo que el

niño trae y lo que la escuela exige” (López y Tedesco, 2003: 13). Identificar jóvenes que no acceden a las condiciones de educabilidad no debe ser entendido, como un modo de depositar en ellos la responsabilidad de su situación, culpabilizando y estigmatizando. Por el contrario, señalar situaciones de no educabilidad implica una alerta a las escuelas y los sistemas educativos por no poder desarrollar estrategias adecuadas a las necesidades específicas para garantizarles una educación de calidad, poniéndoles condiciones que les son imposibles de cumplir.

Resulta importante destacar que muchos de los jóvenes en situación de alta vulnerabilidad social, abandonan la escuela antes de culminar el primario, y los que logran continuar en el nivel secundario son los que presentan mayor vulnerabilidad educativa, entendiendo a la misma como el proceso en el que se va reduciendo la intensidad del vínculo que los alumnos establecen con las escuelas. La investigación educativa y la experiencia, nos empiezan a mostrar algunos desafíos que nos presentan las trayectorias “no encauzadas”<sup>3</sup>. “Las trayectorias reales se alejan tanto de las teóricas [...] Pero en la medida en que las trayectorias reales muestran enormes cantidades de puntos críticos donde se producen las entradas, las salidas, las repitencias, los cambios, las mudanzas, los ausentismos temporarios por embarazo, trabajo, etc., en la medida en que esto sucede, un riesgo fuertísimo que plantean estas trayectorias no encauzadas a la manera de lo que espera la teoría de la trayectoria escolar, es que los sujetos se nos vuelvan invisibles” (Terigi, 2010: 15).

De este modo, es necesario revisar algunos indicadores:

Evolución de la Promoción Efectiva, Repitencia y Abandono en la escuela secundaria								
	Ciclo básico				Ciclo orientado			
	22 003	22 004	2007- 2008	2008- 2009	22 003	2004	2007- 2008	2008- 2009
Promoción efectiva	82 .2	81 .1	79.7	79.39	74 .2	7 2.6	74.4	74.88
Repitencia	9. 3	10 .4	11.7	12.18	6. 8	7. 6	7.62	7.73
Abandono interanual	8. 4	8. 5	8.67	8.43	18 .9	1 9.8	18	17.38

Fuente: Elaboración del ME sobre la base de Relevamientos Anuales 2003 y 2004 y 2007-2008 y 2008-2009 de Educación, Ciencia y Técnica, en base a registros escolares.

<sup>3</sup> Flavia Terigi considera la metáfora del cauce del río para entender las trayectorias escolares. Siendo las trayectorias no encauzadas las que rompen con el modelo homogeneizador.

Ciclo secundario básico (3 años) Educación común.

Indicador	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011
Tasa de promoción efectiva	78.27	84.04	83.33	84.19	81.08	77.67	79.39	78.55
Tasa de repitencia	8.96	8.32	8.43	8.31	10.38	12.82	12.18	11.81
Tasa de abandono interanual	12.77	7.64	8.24	7.51	8.54	9.92	8.43	9.64
Tasa de sobreedad	36.39	35.07	32.50	33.09	32.72	35.93	38.15	38.55

Fuente: *La educación argentina en cifras*. 2013

Los cuadros que anteceden muestran cómo ha evolucionado, en la educación secundaria, los indicadores de promoción efectiva, repitencia y abandono interanual. En términos generales, la promoción efectiva ha sufrido en el ciclo básico una leve retracción (asociada al aumento de la repitencia), mientras que en el ciclo orientado ha experimentado un leve aumento. La repitencia aumenta año a año en los dos ciclos, aunque durante el último período presentado se observe una leve disminución tal como los índices de abandono en los últimos dos años, aunque sin duda son muy altos. Atendiendo los guarismos de sobreedad, en considerable aumento, volviendo a pensar en el desafío planteado por Terigi (2010), sobre trayectorias no encausadas y la educabilidad.

Ahora bien, volvemos a preguntarnos ¿cuál es el rol del Estado? ¿No es el Estado el que regula a la escuela? ¿Cuánto puede pedirse a la sociedad civil? Si bien las desigualdades persisten en los sistemas educativos, venimos de un escenario caracterizado por una gran dinámica social, política, económica y cultural que hizo frente a la educabilidad de los jóvenes. La focalización en políticas de asistencia escolar, los cambios curriculares, el equipamiento escolar, la capacitación docente, los cambios pedagógicos, son algunas de las medidas adoptadas para ofrecer una mejora en la distribución de las oportunidades educativas. Sin embargo, muchas de estas acciones han demostrado ser meros paliativos de problemas de pobreza y exclusión social que no resuelven las cuestiones de fondo de la educación<sup>4</sup>. Por lo que es válido preguntarse ¿las instituciones educativas habilitan verdaderos espacios para estos jóvenes? ¿Cómo impactan las representaciones en torno a los jóvenes en la escuela? ¿Qué concepción de alumno tienen los docentes? Y aquí aparece una cuestión clave, ¿qué

<sup>4</sup> Hace décadas "las teorías de la reproducción social sentaron las bases de la comprensión de la educabilidad como un resultado de las relaciones de poder entre las clases, de suerte que se produciría una "predestinación" de las posibilidades de ser educable y educado según el origen, apenas moduladas por la autonomía relativa del sistema escolar, que concede a sus agentes ciertos grados de libertad en relación con sus contextos, contenidos y procesos" (Navarro, 2002, citado por López y Tedesco, 2003).

pasa cuando ese alumno no guarda relación con lo que entiendo por alumno? ¿Cuándo a priori yo determino sus posibilidades de educabilidad? En otras palabras, “el principio de educabilidad desaparece si no es empleado por un educador que, frente a un ser concreto, cree, a la vez e indisolublemente, que este último conseguirá hacer aquello que él intenta enseñarle, que tiene el poder suficiente para permitir este éxito y que debe actuar como si fuera el único en tener este poder” (Merier, 2001: 3).

## **Algunos comentarios finales**

En el presente trabajo, hemos tratado de expresar algunas reflexiones sobre la relación entre escuelas e inclusión, considerando que el proyecto político genera prácticas institucionales específicas que inciden de manera más nítida sobre los grupos poblacionales más vulnerables. La referencia a la Ley Federal de educación es volver a retomar sus efectos devastadores, una reforma que posibilitó escuelas verdaderamente desiguales y excluyentes. Y que pese a que ya transcurrió una década de este cambio normativo, aun visualizamos sus efectos.

La tradición escolar se ha encargado por más de un siglo en “fabricar” invisibilidad al ser escenario de reproducción y producción de las relaciones sociales. Y cómo éstas, ponía en riesgo no solo la posibilidad de educabilidad de los jóvenes, sino también a los jóvenes. Sin embargo, tal como señalamos, la nueva Ley de Educación y políticas sociales ha provocado un cambio. Ha visibilizados sujetos y problemáticas tendientes a desandar. Se ha propuesto, modificar las representaciones sociales y con ello las oportunidades de los jóvenes. Ha permitido pensar nuevos sentidos y condiciones más amplias y abarcativas, donde la educación se transforma, nuevamente, en un canal de inclusión social.

Los tiempos de los cambios educativos no son los de los medios, “quienes trabajamos en educación, trabajamos para el largo plazo. Por eso, aquellos que esperan que las cosas sucedan de un día para otro, se apoyan sobre pensamiento mágico. La educación y la implementación de las políticas públicas necesitan tiempo, así como los procesos sociales y culturales requieren de ese tiempo y más aún si se dan en el marco de procesos colectivos y participativos” (Bracchi, 2010).

Paralelamente observamos una línea de continuidad en cuanto al tratamiento mediático de los jóvenes, donde se profundiza la mirada estigmatizante y adultocéntrica hacia los mismos, donde prevalecen miradas homogeneizantes: jóvenes abúlicos, que no estudian ni trabajan, o que realizan una educación de “baja intensidad”. Reaparece la idea del mérito, bajo la falsa premisa de que todos nacemos iguales, poniendo en tensión las políticas socio-educativas. Durante los últimos meses hemos visto con claridad como los medios destacan “las virtudes” de una evaluación masiva y estandarizada, que mide resultados ¿estaremos nuevamente ingresando en una nueva etapa devastadora para la educación pública? los que trabajamos en el campo educativo, y transitamos cotidianamente por las escuelas, vemos los esfuerzos de las

instituciones por incluir, escuelas que organización multiplicidad de dispositivo, por favorecer las trayectorias, los múltiples proyectos que circulan por las aulas. Claramente las pruebas estandarizadas no saben de contextos, de procesos, de historias de vida y si se quiere, de las múltiples formas de acceder al conocimiento.

## Bibliografía

- Bayón, M. C. (2006). "Precariedad social en México y Argentina: tendencias, expresiones y trayectorias nacionales". *Revista de la CEPAL*, (86), (p. 147).
- Bracchi, C. (2010). "Las políticas de Inclusión y la Escuela Secundaria". El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Secundaria de la Provincia. En *Ciclo de Jornadas 2010 sobre el Programa "Asignación Universal por Hijo"*.
- Castel, R. (1995). "La metamorfosis de la cuestión social". Buenos Aires: Paidós.
- Dussel, I. y Southwell, M. (2004). "La escuela y la igualdad: renovar la apuesta". En *El Monitor de la educación*. Ministerio de Cultura y Educación.
- Margulis, M. Y Urresti, M. (1998). "La juventud es más que una palabra". Ensayos sobre cultura y juventud. Buenos Aires: Biblos.
- Saintout, F. y Sidun, A. (2010). *¿Culturas violentas? La producción mediática de violencias legítimas/ilegítimas y de sujetos viables/inviabiles. El caso de las juventudes*. La Plata: VI Jornadas de Sociología de la UNLP.
- Tedesco, J. C. y López, N. (2002). "La condición de educabilidad de los niños y adolescentes de América Latina". Instituto Internacional de planeamiento de la educación. Buenos Aires.
- Terigi, F. (2010). Conferencia: *Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares*. Jornadas de apertura, ciclo lectivo 2010. Santa Rosa, La Pampa.
- Urteaga, P. I. (2001). "Los nuevos guerreros del mercado. Trayectorias laborales de jóvenes buscadores de empleo". En Pieck, E., *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social* (p. 368). México: UIA/Cinterfor-OIT/UNICEF/CONALEP/ RET/ IMJ.
- Vior, S. (2008). "La política educacional a partir de los '90". En *Educación, Lenguaje y Sociedad*, (V).

# La tensión seguridad social-asistencia en la asignación universal por hijo

*Laura Garcés y Marcelo Lucero*

El objetivo de este artículo es identificar aquellos elementos propios de la asistencia presentes en el diseño y en el discurso de técnicos y beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)<sup>1</sup>.

Para ello en primer lugar identificaremos en qué sentido se puede hablar de asistencia, o más precisamente, componentes asistenciales en la AUH, particularmente enmarcada en el Sistema de Asignaciones Familiares.

En segundo lugar, analizaremos las percepciones de los actores involucrados: agentes del Estado (médicos, enfermeros, maestros, directores de escuelas y otros profesionales integrantes de los equipos técnicos de los centros de salud y de las escuelas) y beneficiarios que intervienen en la implementación de la AUH. El estudio fue realizado en dos barrios urbanos de la Provincia de San Juan: “Villa Rodríguez Pinto” y “Villa San Damián” y una zona rural: la “Villa cabecera del Dpto. Sarmiento”.

## **La Asignación Universal por Hijo como sistema no contributivo en el marco del Régimen de Asignaciones Familiares**

En noviembre de 2009 a través del Decreto 1602 se incorpora a la ley 24274 a través del inciso c):

“Un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.”

---

<sup>1</sup> El trabajo retoma resultados de la investigación realizada en la provincia de San Juan en el marco de la Tesis Doctoral “Las Condicionalidades de las Políticas Sociales desde una Perspectiva Relacional de análisis: sentidos y tensiones de la Asignación Universal por Hijo en la provincia de San Juan”, Laura Garcés, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2015.



El financiamiento de esta prestación se realizará a través de los fondos que financian el régimen previsional público (art. 18 Ley 24.241) y los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Sistema Integrado de Previsión Social.

Se establece además que esta prestación se aplicará a todos aquellos trabajadores informales que tengan ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, haciendo expresa mención de la inclusión de Monotributistas Sociales<sup>2</sup>. En una posterior modificación se incluyó además a las Trabajadoras de Servicio Doméstico (ley 26.844) cuya remuneración sea menor a la establecida y el padre del niño no tener trabajo registrado.

Además se regula la incompatibilidad de la AUH con cualquier otro tipo de Prestación Contributiva o No Contributivas (Nacional, Provincial o Municipal), incluyendo las Pensiones (Leyes 24.013, 24.241 y 24.714).

La AUH posteriormente será complementada con dos prestaciones más.

En el año 2011 se introduce la Asignación por Embarazo para Protección Social, mediante la cual se brinda “una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la DECIMO SEGUNDA semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo” (Decreto 446/2011).

En tanto para abril de 2015 los beneficiarios de la AUH podían acceder a una Asignación por Ayuda Escolar Anual (Decreto 504/2015) en los mismos valores y tiempos que el establecido para el sistema contributivo.

## Los componentes asistenciales en el diseño de la AUH

El punto de partida para pensar la estrategia de intervención de la AUH es reconocer su diferencia con Programas sociales o como se denominan en la actualidad Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (Klisberg y Novacovsky, 2015). Los mismos, de los cuales el PJJH<sup>3</sup> es un ejemplo, tienen en su diseño tres características que no se cumplen: se tratan de intervenciones bajo la organización institucional de programas, están dirigidos a atender situaciones contextuales de vulnerabilidad y pobreza; y son a término.

En cambio la AUH más que programa, es una ampliación de la intervención realizada por la seguridad social en un esquema más amplio de protección a las familias de los trabajadores. Además esta inserción institucional se vio fortalecida legalmente en 2013<sup>4</sup> y 2015<sup>5</sup>, otorgándole un status jurídico muy diferente al de los programas sociales.

En razón de ello y dado la fuerte consolidación con el Sistema de Asignaciones Familiares, la AUH está atada a la trayectoria futura de dicho sistema, y por ende se trata de una intervención sin plazo de culminación. Solo mediante una ley podría modificarse este elemento.

---

<sup>2</sup> Desde el 16 de abril de 2016 se incluye a los monotributistas en la Asignación por Hijo, Hijo con Discapacidad, Prenatal y Ayuda Escolar. El monto de cada asignación dependerá de su categoría de monotributo. Ver: <<http://www.anses.gob.ar/noticia/macri-anuncio-ampliacion-de-las-asignaciones-familiares-y-pago-extra-de-para-jubilados-pensionados-y-titulares-de-la-asignacion-universal-por-hijo-463>>.

<sup>3</sup> Plan Jefes y Jefas de Hogar (2002).

<sup>4</sup> Resolución del 11-11-2013 de la Cámara de Diputados declarando la validez del decreto 1602/09.

<sup>5</sup> Se estableció mediante ley el índice de actualización automática de las AF, AUH y Jubilaciones.

Ahora bien ¿esto significa que la AUH no puede ser caracterizada como asistencia?

Si se piensa en términos de programas de transferencia de ingresos, evidentemente será difícil dar una respuesta afirmativa. En cambio si hablamos de intervención asistencial en el marco del Sistema de Asignaciones Familiares, la asistencia encuentra lugar pero, sin dudas, de una manera innovadora para nuestro país.

Las asignaciones familiares en Argentina se han caracterizado históricamente por conformarse como un sistema contributivo. Esto es un esquema obligatorio dirigido a realizar transferencias monetarias a los trabajadores en relación de dependencia de acuerdo al tamaño de familia, edad escolar de los hijos, entre otros aspectos.

Este sistema se financia con el aporte patronal, realizado proporcionalmente de acuerdo a la masa salarial que tienen a su cargo. Las contribuciones son congregadas en un fondo común que tiene la función de compensar el pago del adicional a los trabajadores con mayor carga de familia (Rofman y otros, 2001).

En la reforma del año 1996 se introduce por primera vez un subsistema no contributivo introduce un primer quiebre con la trayectoria contributivista de las asignaciones familiares en nuestro país. Si bien la presencia de beneficiarios de este subsistema no ha sido significativa (nunca superó el 10%), lo importante es que convierte al sistema en un mix contributivo principalmente y no contributivo de manera marginal.

La incorporación de hijos de desocupados y trabajadores informales mediante la AUH, profundiza esta tendencia al crear un tercer subsistema no contributivo (inciso c) del decreto 1602). Sin embargo esta modificación, teniendo en cuenta los datos oficiales del ANSES para el primer trimestre de 2012 revierte una característica histórica: ahora el Sistema Nacional de Asignaciones Familiares es un sistema predominantemente no contributivo.

	Asignaciones	Titulares	Monto (en miles de \$)
Asignaciones Familiar por Hijo	2.880.259	1.544.628	662.851,2
Asignación Universal Por Hijo	3.537.136	1.897.485	955.026,7

Fuente: ANSES, marzo de 2012

Con estas salvedades es que nos parece relevante plantear la idea de ruptura del principio contributivista (Alonso, 2013; Boffi, 2013). Dado el importante papel del seguro social en el Sistema de Políticas Sociales en Argentina, la reforma introducida por la AUH viene a resquebrajar el predominio de lo contributivo en especial en lo que tiene que ver con las

asignaciones familiares. De allí que incluso Alonso y Di Costa (2013) hablen de un “sistema semi-contributivo”.

Ahora bien ¿de qué manera se articulan lo contributivo y no contributivo en el sistema de asignaciones familiares a partir de 2009?

Tras el subsistema contributivo se establecieron requisitos de acceso, ya no en el criterio de la necesidad, sino en el de la contribución. Tendrán acceso a las prestaciones de acuerdo a su composición familiar aquellos trabajadores en relación de dependencia<sup>6</sup> por el cual sus empleadores realizan contribuciones.

El carácter mediado de la contribución, esto es, el hecho de que a diferencia de otras formas contributivas del seguro social (sistema jubilatorio o de obras sociales por ejemplo) no se trata de una contribución directa del propio trabajador, ha estructurado las asignaciones familiares en nuestro país: un sistema contributivo basado en el aporte obligatorio de terceros (empleadores) para financiar las prestaciones de los trabajadores formales.

Mirado desde el plano financiero la recepción de una prestación monetaria como las asignaciones familiares encuentra sus fundamentos en la contribución directa realizada por el empleador. Este hecho material da forma a sus razones y derechos para justificar la percepción del adicional.

En cambio la introducción de un subsistema no contributivo debió establecer requisitos y condiciones diferentes. Pertenencia a un determinada condición laboral (informalidad, desocupados, monotributistas sociales), familias con un nivel de ingresos que no supere “al salario mínimo, vital y móvil.” (Art. 2º Decreto 1602) y condicionalidades de asistencia escolar e inscripción en el plan nacer para el caso de salud.

Cuando el acto material que implica la contribución directa no se encuentra, es necesario recurrir a discursos que tiendan a avalar en el plano de lo simbólico esta ausencia. De esta manera la selectividad convierte a una dimensión material (poblaciones con ingresos niños al salario mínimo vital y móvil) en una condición social: ya no se trata de trabajadores, sino además de trabajadores desocupados o informales que no tienen los ingresos suficientes para vivir.

Mediante este procedimiento de selectividad, propio de la asistencia, se escoge a quienes serán pasibles de la transferencia y quiénes no. De allí que la AUH al utilizar el criterio selectivo se acerca más al terreno de la particularidad y no de la universalidad, en concordancia con el proceder de la técnica asistencial.

Lo contributivo y no contributivo establecen no sólo dos formas de financiar las asignaciones familiares, sino en definitiva dos formas de estructurar la intervención, clasificando a la población de acuerdo a criterios específicos y como veremos más adelante estableciendo incluso un sistema de derechos y obligaciones diferentes.

La diferencia entre uno y otro es uno de los elementos organizadores del sistema:

---

<sup>6</sup> La figura del trabajador autónomo formal no está contemplada en la Ley de asignaciones familiares.

	Contributivo	No contributivo
Población	Trabajador Formal	Trabajadores informales, desocupados, pensionados, monotributistas sociales, trabajadoras del servicio doméstico
Requisito de Ingresos	Entre el SMVM y un tope salarial	Por debajo del SMVM
Fuente de Financiamiento	Aportes Patronales	Aportes del sistema Previsional y rendimientos del Fondo de Sustentabilidad

El par contributivo - no contributivo organiza las asignaciones familiares estructurando el universo de la población a través de una clasificación que establece diferencias entre la forma de intervenir de cada una, y la población a la que va dirigida.

Sin embargo esa diferencia no significa una completa estructuración de lo contributivo a partir de la lógica del seguro social, o de lo no contributivo con lo asistencial. Como ya mencioné procedimientos propios de la asistencia ya tomaron su lugar en el subsistema contributivo desde la reforma de 1996.

Por el contrario, el Sistema de Asignaciones Familiares resulta en una particular combinación de criterios y elementos del seguro social y la asistencia, en los que predomina uno u otro según el subsistema del que se trate. En el caso de lo contributivo tiene un papel estructurador la lógica asociada al seguro social y el trabajo formal pero amoldado a un criterio de escalonamiento por ingresos propio de la técnica asistencial. Y por su parte lo no contributivo conformada por procedimientos selectivos en base la insuficiencia de ingresos pero enmarcados y condicionados por regulaciones del trabajo formal (AFH, SMVM, entre otros).

Esta nueva modificación del sistema de asignaciones familiares consolida una trayectoria en la que la homogeneidad ha dejado un lugar, ahora sí, predominante a la heterogeneidad. No sin tensiones mediante la AUH y sus sucesivas ampliaciones y modificaciones<sup>7</sup> se termina de amalgamar herramientas y procedimientos propios de la seguridad social con aquellos provenientes de la asistencia.

Si bien en el decreto no aparece explícitamente el concepto de asistencia o la definición de la AUH como un programa asistencial, pueden identificarse conceptos que refieren al campo

<sup>7</sup> Asignación por Embarazo y Asignación por Escolaridad.

asistencial el cual está organizado alrededor del principio de necesidad y basado en las características de la persona y de su situación<sup>8</sup>. Por ejemplo, en los considerandos:

+++ la necesidad de definir políticas destinadas a sectores sociales en situaciones de vulnerabilidad social: “menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social”; “grupos familiares que se encuentren, desocupados o que se desempeñen en la economía informal”; “situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”. Este punto refiere al carácter selectivo de la medida y a la comprobación de medios para acceder al beneficio: es decir la acreditación de la condición de desocupado, trabajador informal con ingresos menores al salario mínimo o monotributista social. Un elemento diferencial de la asistencia es su carácter selectivo, lo que implica que está focalizado en un conjunto de la población delimitada en base a ciertas características; es decir, existe un procedimiento de selección para la implementación de la transferencia.

+++ mediante este procedimiento, propio de la asistencia, se elige a quienes serán pasibles de la transferencia y quiénes no. De allí que la AUH en realidad utiliza al utilizar el criterio selectivo se acerca más al terreno de la particularidad y no de la universalidad, en concordancia con el proceder de la técnica asistencial.

+++ las referencias a la pobreza: “no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará un paliativo importante”; “no implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal”; “la urgencia en implementar medidas que permitan combatir la pobreza así como brindar apoyo y asistencia a las familias”. El concepto de paliativo alude a una medida asistencial excepcional y transitoria porque el objetivo final es que todos (o la mayoría) puedan asegurar sus ingresos a través del trabajo formal.

+++ el carácter no retributivo de la prestación

+++ el establecimiento de condicionalidades para acceder al beneficio: “condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza”.

Y en la parte resolutive:

+++ la definición de la AUH como un subsistema no contributivo (Art. 1º)

+++ Se restringe el acceso a través del establecimiento de un parámetro como es el nivel de ingresos que responde a la lógica propia de la asistencia, puesto que sólo tendrán derecho a la AUH aquellas familias que no perciban “una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil.” (Art. 2º).

+++ la definición de las condicionalidades (Art. 14): “importa” esta característica propia de los programas de transferencias de ingresos condicionados destinados a la pobreza.

La idea de medida paliativa contra la pobreza aparece también en el anuncio presidencial:

---

<sup>8</sup> Ignacia Costa (2010) y Hintze y Costa (2012) describen a la AUH como en un límite difuso entre la asistencia y la seguridad social, al tener características propias de ambos sistemas.

“Si yo les dijera que con esto terminamos la pobreza sería un ejercicio de hipocresía o de cinismo. El que piense que con esto erradica la pobreza está mintiendo. [...] la asignación de este recurso que, reitero, no va a ser el fin de la pobreza pero confiamos [...] que puede constituir un paliativo para aquellos sectores que todavía no tienen la posibilidad de un trabajo decente”. (Cristina Fernández, op.cit.)

Como vimos, la AUH amalgama en su misma definición componentes del campo de la seguridad social y del campo de la asistencia, entrando en una zona gris entre los sistemas de protección asistencial y el sistema de seguridad social<sup>9</sup>, los que se inscriben en tradiciones diferentes: la primera organizada en base al principio de necesidad, vinculada con las características de la persona y su situación; en tanto la seguridad social anclada en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores (en general, asalariados formales). Y respecto a esta dinámica Hintze y Costa afirman:

“La extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de población –que la aleja de las formas usuales de las políticas asistenciales de las últimas décadas– y en particular el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados podría estar indicando un avance de la asistencia en un estatuto de derechos<sup>10</sup>. De manera menos optimista el proceso puede ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social”<sup>11</sup>.

“En los primeros pasos, como estos que estamos presenciando, eso depende casi exclusivamente de las condiciones en las que se basen los beneficios originales. Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda” (Hintze y Costa, 2011: 176).

Esa zona gris está dada también, como plantea Arias (2012:175), porque si bien es posible reconocer componentes asistenciales en su diseño, al mismo tiempo puede colocarse por fuera de las características típicas de las acciones asistenciales y de promoción:

+++ Supone un beneficio reconocido a los sujetos por fuera de la inserción laboral sin control de la situación de pobreza en la que se encuentren; Si bien exigen condicionalidades de salud y educación, las mismas aluden a derechos universales de todos los niños y adolescentes;

+++ No prevé la presencia de acciones de acompañamiento profesional de las poblaciones.

---

<sup>9</sup> Lo Vuolo define a la AUH como un híbrido entre un beneficio de la seguridad social y un beneficio asistencial (2010: 18)

<sup>10</sup> Esta es la perspectiva que sostiene Emilia Roca para quien: “La extensión de las asignaciones se orienta en el mismo sentido que la decisión de ampliar la cobertura de jubilaciones y es consistente con la idea de fortalecer como eje de la inclusión social a la seguridad social [...] establece un nuevo estándar en el sistema de protección social, de aquí al futuro, con un enfoque de derechos de la seguridad social, como con las jubilaciones o las pensiones” (exposición de E. Roca, Subsecretaria de Políticas de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en el marco del Panel 2: De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal, Ciclo de debates 2010: El Conurbano Bonaerense frente al Bicentenario: Balances y Perspectivas, organizado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 2 de septiembre de 2010).

<sup>11</sup> Para Lozano y Raffo (2010: 3) se está conformando “un sistema de cobertura a la población menor absolutamente heterogéneo y desigual”, en el cual “cada menor tiene un precio diferente” según la condición laboral de sus padres y a las acciones sociales a los que logren acceder, por ejemplo planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regímenes provinciales y municipales, etc.

## La AUH como “ayuda”

En todas las entrevistas realizadas, tanto de los agentes del Estado como de los beneficiarios, la AUH aparece definida desde la asistencia: como una “ayuda” para aquellas familias que no tienen trabajo o cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, aunque los argumentos en torno a estos términos tienen rasgos diferentes, según se trate de los agentes del Estado o de los beneficiarios.

Para ambos grupos se trata de un programa asistencial similar a los que se han implementado anteriormente. En sus percepciones están presentes representaciones en torno a la asistencia a la pobreza que atraviesan la implementación de esta política. Podríamos incluir estas percepciones en el concepto de asistencia entendida como las “ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran dirigidos o bien a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales” (Arias, 2012: 30).

Sin embargo, a diferencia de otros programas, un aspecto importante que señalan es que la AUH les ha permitido el acceso a bienes para satisfacer necesidades básicas a los que antes no podían acceder. Para los agentes del área educación ello se percibe en las condiciones materiales en la que los alumnos asisten a la escuela fundamentalmente en relación a la mejor alimentación, a la vestimenta y al acceso a útiles escolares. Numerosos son los relatos que aluden a este tema, de los que reproducimos los que nos parecen más significativos.

“Yo creo que la Asignación ha traído beneficios, porque antes uno veía, digamos más pobreza en los niños. Yo cuando trabajaba veía que los niños eran más pobres... ha aumentado el nivel de los niños en su forma de vida y ha mejorado el tema de la escuela, de cómo ellos se manejan en la institución: tienen su platita para la merienda, para las fotocopias.... una familia que es buena administradora esto ha sido una gran ayuda y se refleja también en el proceso de la escuela; porque son padres muy colaboradores, les gusta que los chicos vayan de excursión, salgan a un paseo, participen en otras actividades escolares, o sea es beneficioso” (Agente educativo Rivadavia).

“Han mejorado en cuanto a una vida más digna, han podido cobrar una heladera, han podido comprar una mesa. Familias que, por ejemplo, le hemos conseguido el plan Familia en su momento, que era muy poco lo que ganaban y bueno no tenían nada en la casa, pero nada. Y bueno, ahora lo ves con un televisor, con una heladera, una mesa... O sea que, si se reinvierte, se ha reinvertido en cosas” (Profesional gabinete escolar).

Los beneficiarios resaltan aún más este aspecto, en todas las entrevistas hacen referencia al cambio significativo que representa la AHU respecto a mejora en el nivel de ingresos familiares para atender necesidades básicas, en otras palabras, a la posibilidad de acceso a bienes básicos relacionados a la alimentación, vestimenta, útiles escolares y medicamentos. Al respecto manifiestan:

“Yo creo que es una ayuda y un ingreso, porque a lo mejor uno tiene poco y es un ingreso más y es algo más para... Si porque a lo mejor algunas personas que tienen marido que trabajan, pero hay veces que es poco, no alcanza y un ingreso más. Y es una ayuda del gobierno del que nos da, yo creo que es una ayuda para los niños. Si porque yo creo que ha cambiado más, hay gente que no tenía para darles. Y los veo más para alimentarlos, una cuestión de mandarlos a la escuela, para mí es una ayuda (Flia. 1 Rawson).

“Y a mí en lo económico me ayuda, a veces en lo de calzado, en los útiles, en la ropa de ella, la leche, que ahora ha empezado a tomar la que me dan acá en la salita, pero cuando eran más chiquititos, al tener problemas de tiroides, le daba otra leche y era más cara, era un problema, por ahí uno cuenta con el dinero y por ahí no... yo con la primer nena no tenía la AHU y tenía que trabajar” (Flia. 4 Riv.)

“Para mí es una opinión buena, porque da mucha facilidad para la mujer. Porque hay mujeres, como el caso mío, yo tengo cinco hijos y tengo que salir a trabajar, y si no fuera por la Asignación yo los tengo bien a ellos. Con eso, gracias a Dios, yo puedo comprarles cosas, mantener a mis hijos” (Flia. 2 Rawson).

En estas últimas percepciones se destaca que la AUH posibilitaría a la mujer ocuparse de la crianza de sus hijos y no salir a trabajar fuera de su casa. Esto puede interpretarse como un obstáculo para su salida al mercado de empleo y además como una sobrecarga, dado que está a cargo del cumplimiento de las condicionalidades. Sin embargo, lo que surge de sus percepciones es que les daría cierta autonomía para optar por no trabajar fuera de sus casas (como posibilidad más que como impedimento).

Una percepción que aparece en reiteradas ocasiones como en estos dos últimos casos es que se reconoce una mejora las condiciones materiales para la escolarización y en las posibilidades de escolarización a partir de la AUH, lo que coincide con las percepciones de los agentes.

En algunos casos si bien reconocen el cambio que ha significado la AUH, también señalan que esa ayuda es limitada y que no alcanza para cubrir todas las necesidades básicas de la familia.

En cuanto a las diferencias en las significaciones o construcciones de sentido realizadas en torno a la AUH como asistencia, encontramos que los agentes del Estado hacen hincapié en dos aspectos: la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia desde una mirada meritocrática en torno a ella; en tanto para los beneficiarios la ayuda es una opción frente a la falta de empleo. En ambos casos aparece la valoración del trabajo como empleo aunque, como veremos, con significaciones diferentes.



## **La transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia: tensión asistencia-trabajo**

Como planteáramos en párrafos anteriores, los agentes estatales reconocen a la AUH como una ayuda económica para las familias con hijos que se encuentran en situaciones de pobreza; sin embargo, opinan que la misma debería ser una medida transitoria porque de sostenerse en el tiempo fomenta la vagancia. Como veremos en este apartado y en otros subsiguientes una de las ideas/conceptos que aparece con más frecuencia en las percepciones de los agentes y que “atraviesa” sus interpretaciones o significaciones en torno a la AUH y sus condicionalidades, es el valor asignado al trabajo asalariado mercantil como fuente legítima de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades y la cultura del trabajo como un valor que es necesario recuperar.

En las entrevistas aparecen estas dos ideas planteadas simultáneamente, como puede observarse en los siguientes relatos:

“Yo creo que está bien para aquellas personas que están con una escasez económica, porque también se observa que hay falta de trabajo, pero también se observa que la gente con esas asignaciones no quieren trabajar, porque trabajo hay, por ejemplo cosecha hay, no se consigue gente para que se coseche la aceituna, no se consigue gente para el tema de los melones, ni para la uva, porque es cómodo recibir un dinero y estar en su casa” (Agente de salud Rawson).

“Yo creo que el tema de la Asignación Universal es muy valiosa porque le ha dado a muchas familias, porque cuenta con ese único recurso. A mí me parece muy buena. Tal vez a este gobierno lo que le esté faltando más allá de la Asignación Familiar, es dar fuentes de trabajo dignas a la gente...porque ya los planes sociales...Es todo un tema la Asignación... Yo no estoy muy de acuerdo con los planes sociales, no estoy de acuerdo. Estoy de acuerdo con el trabajo digno, a mí me parece que la mejor forma de ayudar a la familia, es el trabajo digno. Pero son alternativas que tienen y que son, digamos paliativas de una situación específica. Lo feo de esto, es que yo creo que no tiene fin, o sea no veo que hayan dejado un tiempo... que hayan dicho bueno hasta tal tiempo ya se van a mejorar las cosas y ya vamos a partir con este tipo de trabajo. Pero esto va a continuar” (Agente educativo Sarmiento).

“¿Si estoy de acuerdo? Si, considero que es una cosa que ha venido a mejorar una situación acuciante, que era los niños no tenían, o sea que esa familia no cobraban ningún dinero. Si es beneficioso. Me parece que el gobierno, ya tendría que estar viendo otra manera de solucionar el problema, como le digo a mí me parece que lo que está faltando es trabajo digno. Porque, qué pasa, estas gentes que está recibiendo esta asignación, ni siquiera se preocupa, por ahí de tratan de sobrevivir con eso, nada más. Ni siquiera tienen aspiraciones de otro trabajo, hacer otra cosa. Si usted, se da una vueltita acá por los barrios de la zona, son las 9 o las 10 de la mañana y están sentados tomando mate. Me parece que eso, no es productivo para ningún país. O sea, acá tenemos que empezar a ver que acá, tenemos que trabajar, hay

que trabajar y en un trabajo digno. Ahí, tienen miedo hasta de conseguir un buen trabajo, porque tienen miedo de perder ese beneficio; o sea no quieren perder ese beneficio si consiguen un buen trabajo” (Agente educativo Sarmiento).

Desde la perspectiva relacional de análisis, estas percepciones de los agentes sobre la AUH pueden comprenderse dentro de una interpretación más amplia sobre la asistencia a los pobres: qué justifica o cuáles son las motivaciones por las cuales se otorga ayuda a otros, cuáles son los límites de esa ayuda. Definiciones que se van construyendo históricamente y que enmarcan el vínculo asistencial.

Al analizar los fundamentos y motivaciones de la asistencia, Simmel sostiene que:

Desde un punto de vista social, el derecho del necesitado es el fundamento de toda la asistencia a los pobres. Pues sólo si se presupone semejante derecho, parece posible sustraer la asistencia de los pobres a la arbitrariedad y dependencia de la situación financiera accidental u otros factores inseguros.

Sin embargo, reconoce:

“[...] formas completamente nuevas cuando el punto de partida lo constituye el deber del que da en vez del derecho del que recibe [...] el motivo de la limosna reside entonces exclusivamente en la significación que tiene para el que la da: la limosna toma el carácter subjetivo de su concesión, que atiende sólo al donante y no al pobre mismo” (Simmel, 1986: 481-482).

El interés está puesto fundamentalmente en la sociedad: es “la prosperidad del todo social” lo que motiva la asistencia. En otras palabras:

Lo que la asistencia se propone es, justamente, mitigar ciertas manifestaciones extremas de la diferencia social, de modo que aquella estructura pueda seguir descansando sobre esta diferencia. Si la asistencia se apoyase en el interés hacia el pobre individual, no habría en principio límite alguno impuesto al traspaso de bienes a favor de los pobres, traspaso que llegaría a la equiparación de todos. Pero como se hace en interés de la totalidad social – de los círculos políticos, familiares u otros determinados sociológicamente- no tiene ningún motivo para socorrer al sujeto más de lo que exige el mantenimiento del statu quo social (Simmel, 1986: 485).

En este mismo sentido, como vimos, también Paugam, al referirse a la lógica que preside la definición de ayudas, distinguía aquella que deriva de la satisfacción de necesidades elementales y la que deriva de la lógica de estatus, en el sentido de que el objetivo es ayudar a los más desfavorecidos en nombre de la justicia social y del deber de la colectividad respecto a los más necesitados, sin llevar por ello a una modificación sustancial de la estructura social existente. La ayuda en este caso es definida fundamentalmente en función de la clasificación de los individuos, tanto por el estatus jerárquico como por la necesidad de diferenciación social.

En el análisis de las percepciones de los agentes del Estado respecto a la AUH están presentes ambos puntos de vistas: en principio acuerdan con este tipo de programas para

aquellas familias que se encuentran en situaciones de pobreza o de desempleo, reconociendo el derecho a la asistencia en estos casos, pero plantean que la misma debería ser “transitoria”, ya que, de prolongarse en el tiempo, tiene efectos negativos para la sociedad: fundamentalmente la dependencia del Estado y el desincentivo al empleo (“fomento de la vagancia” en sus términos). Desde este punto de vista, la asistencia se transforma no en un fin último sino en un medio para lograr la prosperidad de la sociedad. Y el “predominio del punto de vista social en lo referente a la limosna, se manifiesta en la posibilidad de negarla” (Simmel, 2002: 484). Esta mirada se vincula a una definición clásica de la asistencia como “una práctica considerada transitoria, a baja escala y como vehículo para otras acciones, como medio” (Arias 2012: 64). En palabras de Merklen: “[...] resulta comprensible que la comunidad socorra al ‘perdedor’, siempre que este no se instale en la posición de asistido y quiera convertir la ayuda en un derecho” (2013: 85).

A partir de esta definición como “plan social” y de las valoraciones sociales que en general se tienen sobre los mismos, es posible comprender las construcciones de sentido que los agentes realizan respecto al cumplimiento de las condicionalidades donde también aparecen significaciones en el mismo sentido, como veremos más adelante.

En tanto, los beneficiarios, si bien equiparan la AUH a los demás programas sociales de los que han participado y utilizan reiteradamente el término “ayuda” (en algunas entrevistas el de “salario familiar” o “cobro”) y, aunque en primera instancia, podría parecer la misma definición que los agentes del Estado, en sus percepciones hacen hincapié ya no en la legitimidad de una asistencia (transitoria) sino en el cambio que ha significado para ellos este ingreso monetario al que definen como “ayuda”. Su mirada no está puesta en las justificaciones de la asistencia como forma de intervención institucional ni en los límites de esa ayuda sino en las implicancias que para ellos tiene este ingreso en la familia, fundamentalmente en términos de las condiciones materiales de vida.

En otras palabras, si bien en principio la definición de la AUH como “ayuda” es común a los agentes del Estado y los beneficiarios, los sentidos otorgados son diferentes. Para los primeros, si bien la asistencia parte del reconocimiento de un estado de necesidad al que el Estado debe atender, queda claro en sus expresiones que la misma debe tener límites (en cuanto al tiempo y al tipo de ayuda otorgada), enfatizando en todos los casos el papel del trabajo (empleo) como mecanismo legítimo de obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades. En tanto para los beneficiarios, la valoración de la AUH como ayuda se focaliza en la posibilidad de satisfacción de necesidades y en la mejora de la situación económica de la familia. Esto último no significa que al hablar de ayuda implícitamente no hablen de derecho. La construcción del derecho a la asistencia sería distinta (a la definición normativa) en los beneficiarios; el derecho a la asistencia es pensado desde distintos sentidos, no habría una sola manera de pensarlo, lo que resultaría interesante de profundizar en otras investigaciones.

## **Valoración del trabajo (como empleo)**

En muchas de las entrevistas a los beneficiarios es posible identificar la percepción de la AUH como una opción al salario y como un derecho que antes sólo tenían los trabajadores asalariados. La AUH es el único ingreso estable de la familia ante la falta de trabajo asalariado, el que representa una aspiración, una pretensión, aunque en muchos casos no se haya tenido nunca. Representa un horizonte que se pretende alcanzar, por lo que la AUH sería una ayuda ante la falta de empleo. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque, a diferencia de los agentes, la idea de “legitimidad” de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia. Podríamos decir que desde su mirada el empleo es “deseable” pero no el único medio “legítimo” de obtención de ingresos. Incluso en algunos casos definen el ingreso de la AUH en términos de salario o sueldo: “con lo que gano”, “y ahí empecé a cobrar”, “y cuando vuelvo a cobrar”, en el sentido de un ingreso mensual estable que les permite el acceso a bienes para la satisfacción de necesidades.

## **La asistencia legitimada como un derecho de los niños**

Si bien la asistencia es legitimada como un derecho de los niños, fundamentalmente por los beneficiarios, desde los agentes del Estado aparece el reclamo de control sobre la administración del ingreso de la AUH; es decir, sobre el destino del dinero y la priorización de necesidades a satisfacer.

En relación a los beneficiarios, en todas las entrevistas destacan que el ingreso que reciben de la AUH es destinado a los niños, fundamentalmente a la atención de sus necesidades de alimentación, vestimenta y escolarización.

“Como le puedo decir, uno se puede mantener más mejor... capaz que no tienen calzados o no tienen ropa, o les hace falta algo material o que se yo, una cama, o en qué sentarse o en qué hacer de comer, una cocina o algo así. Entonces bueno, yo sé que no le compro ropa ahora, pero voy y le compro lo que le hace falta. Y cuando yo vuelvo a cobrar, le compro ropa, calzados, las cosas para la escuela, los útiles... Por ejemplo, en ella me piden material y yo con eso les compro el material y se los llevo. Y si a él, le piden material también. Pero yo pienso que en la escuela, yo con la asignación. Los mantengo con la asignación” (Flia. 2 Rawson).

“Con lo que gano cubro lo que es de los niños, más de los niños porque yo no ocupo esa plata para mí, lo que es del niño es del niño. Me alcanza para vestirlos, y ahora que van a la escuela, comprarle las cosas de la escuela, lo que es calzado, todo eso” (Flia. 1 Rivadavia).

“Yo por ejemplo, compro el remedio de mi niño que tiene problemas neurológicos, o saco créditos para ropa, calzado de los chicos, una mesa por ejemplo, que es lo último que saque, la luz, el agua lo pago con la asignación, y lo que me sobre por ahí... yo cobro \$1.000 por mes por los 4, y voy distribuyendo, también para pagar algo del almacén, la comida” (Flia. 2 Sarmiento).

Estas percepciones se vinculan a la consideración que realizan de la AUH como una política asistencial que significa un cambio significativo en las posibilidades de acceso a ciertos bienes materiales a partir de este nuevo ingreso, como analizáramos en párrafos anteriores.

En este sentido, en general los agentes también reconocen que la AUH les ha permitido a las familias y, a los niños en particular, el acceso a ciertos bienes, especialmente en el caso de los docentes que resaltan los cambios en las condiciones en las que asisten a la escuela desde la implementación de la AUH.

Sin embargo, aparecen reiteradamente en las entrevistas las referencias de beneficiarios que no destinan ese dinero a los niños, sino al consumo de bienes no esenciales, hablan de “casos” pero cuando se les pregunta si concretamente conocen a alguien, no se refieren a una persona en concreto sino a lo que “se dice” o a comentarios que escucharon

El reclamo de control sobre los beneficiarios surge de diversas formas, en este caso sobre la administración del ingreso de la AUH; es decir, sobre el destino del dinero y la priorización de necesidades a satisfacer. Se denuncia que en muchos casos no es para los niños por lo que es necesario agudizar el control; sin embargo, no se alude a casos puntuales. Por lo que surge el interrogante acerca de la eficacia que tendría un control sin sujetos concretos a controlar, se trata de un control para el que no se encuentra una referencia a una persona que ha sido conocida o identificada, entonces, cuál es el fundamento del mismo?

También algunos de los beneficiarios entrevistados se refieren a las “denuncias” de madres que no destinan el dinero de la AUH para los niños, y como en el caso anterior, no identifican concretamente a nadie, sino que se trata de expresiones genéricas.

Es posible que se trate de un discurso instalado socialmente y que sea reproducido fundamentalmente por los agentes del Estado pero también en algunos casos por los beneficiario, y está vinculado a la mirada sobre la asistencia que describiéramos anteriormente: el vínculo asistencial y, dentro del mismo, el estatus asignado al “asistido”, no sólo se explica por las necesidades de los pobres sino principalmente por la necesidad de sostener al todo social, de allí la necesidad de control de este sector social.

En síntesis, la AUH es considerada por los todos actores entrevistados como asistencia, aunque desde la normativa esté inscripta en la seguridad social. En cuanto a las principales diferencias en las significaciones o construcciones de sentido realizadas en torno a la AUH como asistencia, podemos decir que los agentes del Estado hacen hincapié en la transitoriedad y excepcionalidad de la asistencia desde una mirada meritocrática en torno a ella; en tanto para los beneficiarios la ayuda representa un cambio significativo en relación a la satisfacción de sus necesidades básicas y es una opción frente a la falta de empleo. La valoración del empleo como medio deseable para obtener ingresos está presente en los beneficiarios aunque, a diferencia de los agentes, la idea de “legitimidad” de los ingresos no se circunscribe al empleo sino a todas las otras formas provenientes del Estado como asistencia.

## Bibliografía

- Alonso, G. y Di Costa, V. (2013). "Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011". Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie. Buenos Aires: Universidad Nacional de General San Martín.
- Arias, A. J. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio.
- Boffi, S. (2013). *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina. Avances de Investigación*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2012). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Danani, C. y Hintze, S. (coords.) *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en Argentina: 1990-2010*. Universidad Nacional General Sarmiento.
- Lo Vuolo, R. M. (2010). Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "Programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo para Protección Social" de Argentina. Documento de Trabajo N° 75. Buenos Aires: CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de políticas públicas).
- Merklen, D. (2013). "Las dinámicas contemporáneas de la individuación". En Castel, R., Kessler, G., Murard, N. y Merklen, D. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires: Paidós.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza.
- (2012). "Protección y reconocimiento. Por una sociología de los vínculos sociales". Papeles del CEIC (82), septiembre de 2012. Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva, Departamento de Sociología 2, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del País Vasco, España.
- Rofman, R. y otros (2001). "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires: CLAD.
- Simmel, G. (1986). "El Pobre". En *Sociología, estudios sobre las formas de socialización*. Madrid: Alianza.
- (2002). *Sobre la Individualidad y las formas sociales (escritos escogidos)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

### Documentos consultados

Decreto 1602/09 Asignación Universal por Hijo para la Protección Social.

Ley N° 24.714/96 Régimen de Asignaciones Familiares (actualizado).

Resolución 393/2009 Reglamentación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

## Los autores

### **María Diloretto**

Licenciada en Trabajo Social (UNLP), Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y Magíster en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO). Docente e Investigadora. Profesora Titular Ordinaria de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos, Facultad de Trabajo Social (FTS), UNLP. A cargo del Seminario Elementos sobre Demografía Social y Estructura Social Argentina, en la Universidad Nacional de Moreno. Ha dirigido Proyectos de Extensión y Voluntariado Universitario en relación a abordajes territoriales de poblaciones en situación de vulnerabilidad social. Ha publicado artículos en libros y revistas especializadas con referato y compilado junto con Ana Arias el libro *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina post-neoliberal* (EDULP).

### **Juan Ignacio Lozano**

Licenciado en Trabajo Social (FTS-UNLP), Magíster en Trabajo Social (FTS-UNLP) candidato a Doctor en Ciencias Sociales (IDES-UNGS). Profesor adjunto ordinario de la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Integrante de proyectos de investigación acreditados en la UNLP y director de Proyectos de Extensión en la misma Universidad. Prosecretario de Investigación y Posgrado (FTS-UNLP).

### **Juan Bautista Sala**

Docente investigador, Licenciado en Trabajo Social (ESTS-UNLP). Especialista en Políticas Sociales con mención como egresado distinguido (FTS-UNLP). Cursando Maestría en Políticas de Desarrollo en FaHCE-UNLP. Jefe de Trabajos Prácticos de la cátedra de Estructura social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Y Jefe de Trabajos Prácticos de la cátedra Trabajo Social y Políticas Sociales, IUNMA (Instituto Universitario Nacional de Derechos Humanos Madres de Plaza de Mayo). Profesor invitado en la materia Evaluación y Monitoreo de la Especialización en Gestión Pública (UNTREF).

### **Amaltea Canosa**

Estudiante avanzada de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social (FTS-UNLP). Adscripta a la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Pasante en el Proyecto de Investigación "La dimensión de género en la intervención profesional. El caso de

los trabajadores sociales de la Provincia de Buenos Aires”. Miembro de la Consejería de Género y Diversidad Sexual (FTS-UNLP).

### **Ana Gómez**

Licenciada en Trabajo Social (UBA). Docente Auxiliar en la cátedra Problemas Sociales Argentinos (UBA). Jefa de Trabajos Prácticos en la cátedra Sociología II (Universidad Nacional de Moreno).

Docente Auxiliar en la cátedra Taller de Prácticas pre Profesionales Nivel 4 (Universidad Nacional de Moreno).

Autora de “Reflexiones persistentes” (2015) en *Instituciones y Territorio: reflexiones de la última década*. Y de “Nuevos problemas o respuestas viejas” (2013) en *Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones*.

### **Cristina Rita Acosta**

Licenciada en Trabajo Social (UNaM). Finalizando la Maestría en Políticas Sociales, Planificación, Educación, Políticas Sociales, Economía Social. Docente Investigadora. Profesora Adjunta de la cátedra Planificación y Gestión de Proyectos Sociales.

Autora de “Universidad, Políticas Públicas, Comunidades: acerca de Tensiones y Equilibrios. Una experiencia: Paraje La Horqueta” (2015), “Políticas Sociales y Contexto. Sobre Escenarios y Capacidades en y para la Gestión” (2014). Co-directora del Proyecto de Investigación: “La construcción del Sujeto Familia para la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la Provincia de Misiones, 1985 – 2005”. Responsable de actividades de Extensión en el marco del Proyecto Cátedra Abierta Interacción Comunidad – Universidad.

### **Daniela Larocca**

Licenciada en Trabajo Social (FTS-UNLP). Maestra Especializada en Educación Inicial (DGCyE). Diploma Superior en gestión y políticas de Discapacidad (OEA). Cursando la Especialización en Políticas socio-educativas.

Ayudante Diplomada de la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos. Coordinadora de la línea “Experiencias de ingreso, permanencia y terminalidad de la escuela de la escuela secundaria obligatoria” Dirección Provincial de Educación Secundaria-DGCyE.

### **Evangelina Benassi**

Licenciada en Trabajo Social (FTS-UNER). Doctoranda en Trabajo Social (UNR). Profesora Adjunta de la cátedra Política Social (UNER). Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Salud Mental: Problemáticas y Prácticas del Campo (UNER) y de las cátedras: Política Social I e Introducción a la Práctica Profesional I (UNR). Se desempeña como trabajadora social en el campo de la salud mental. Autora de “De cerca nadie es normal: Transformaciones, encrucijadas y apuestas en la Colonia Psiquiátrica de Oliveros al calor de la Ley Nacional de Salud Mental” en *La intervención en Trabajo Social. Sujetos, Prácticas y Políticas*.



### **Florencia Serra**

Licenciada en Trabajo Social (Escuela de Trabajo Social-UNR). Magíster en Trabajo Social (FTS-UNER). Profesora Adjunta de la cátedra Trabajo Social y Construcción Disciplinar (UNER). Profesora Adjunta de la cátedra Salud Mental. Problemáticas y Prácticas del Campo (UNER). Co-directora del Proyecto de Investigación "Políticas Sociales: Entre el Trabajo y la Ciudadanía" (FTS-UNER). Miembro de las Juntas Especiales de Salud Mental (Dirección Provincial de Salud Mental-Ministerio de Salud-Provincia de Santa Fe).

### **Gabriela Basterrechea**

Profesora en Historia (FaHCE- UNLP). Diplomada superior en enseñanza de Ciencias Sociales e Historia (FLACSO). Especialista en constructivismo y educación (FLACSO). Maestría en ciencias sociales por la UNLP (incompleta).

Auxiliar docente en la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Profesora especialista en la enseñanza de las Ciencias Sociales en el nivel terciario. Participa en el Proyecto de Investigación "La accesibilidad a las políticas sociales en barrios de relegación: lo territorial y las organizaciones sociales. Construcción de un modelo de análisis e intervención" (FTS-UNLP).

### **Gabriela Romero**

Licenciada y Magíster en Trabajo Social (FTS-UNER). Profesora Adjunta Ordinaria de la cátedra Historia Social y Política Argentina (UNER). Profesora Adjunta Ordinaria de la cátedra Ideas Políticas y Sociales de la Argentina del Siglo XX (FTS-UNER). Jefa de Trabajos Prácticos de la cátedra Historia Social y Política Argentina y de la cátedra Historia Política Argentina (UNER). Es autora del libro *El trabajo y los jóvenes: encrucijadas para su reflexión* (2013) y co-autora del libro *La intervención en Trabajo Social: Sujetos, Prácticas y Políticas* (2014). Es compiladora del libro *Reconociendo los cambios en el mundo del trabajo. Análisis de las percepciones de los jóvenes en un barrio de la ciudad de Paraná (Entre Ríos)* en Sociología y ciencias sociales: conflictos y desafíos transdisciplinarios en América Latina y el Caribe. El contexto y la región interrogados - Tomo II, Volumen 2 (2011).

### **Griselda Ferrero**

Licenciada en Trabajo Social (UNCOMA). Magíster en Gerencia y Administración de Programas Sociales, Planificación, Políticas Sociales, Familia (UNaM). Docente Investigadora de las cátedras: Planificación y Gestión de Proyectos Sociales y del Taller Actuación Profesional en Ámbitos Socio-Familiares. Profesora Titular de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (UNaM). Docente de Posgrado. Secretaria General Académica. Directora Maestría en Políticas Sociales.

Autora del libro *Violencia Familiar ¿Causa o Consecuencia? Reconstrucción de los Cuadros de Violencia Familiar desde la Intervención del Trabajador Social* (2009). Y de los artículos "Políticas Sociales y Contexto. Sobre Escenarios y Capacidades en y para la Gestión" (2014) y

“Tensiones y Equilibrios en las Políticas Sociales de Familia” (2013). Directora del Proyecto de Investigación “La construcción del Sujeto Familia para la gestión de las Políticas Sociales de Familia en los Municipios de la Provincia de Misiones, 1985 – 2005”.

### **Laura Eugenia Garcés**

Licenciada en Trabajo Social (UNSJ). Magíster en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales (UNC). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Área de especialización: Políticas Sociales. Profesora Titular de la cátedra Orientación Optativa: Ciudadanía y Nueva Cuestión Social y Profesora Adjunta de Planificación Social (UNSJ). Docente de Maestrías y Especializaciones de la UNC y de la UNSJ. Directora de la Maestría en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

### **Ludmila Fernandez**

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política (FTS-UNER). Co-autora del artículo “El plan de promoción del desarrollo local y la economía social: el micro-crédito como política de auto-empleo en la provincia de Entre Ríos” en Tercer cuaderno de Cátedra Abierta de Política y Planificación Social - 12/2013. Co-autora de la ponencia Latinoamérica unida ahora o nunca: un análisis comparado de las ideas sobre la integración regional en Alberdi y Perón (2015). Co-autora de la ponencia Alberdi y Perón: pensando la integración regional – Jornadas de Investigación 2015 (FTS-UNER). Becaria del Consejo Interuniversitario Nacional por el proyecto “La participación ciudadana en la implementación del Presupuesto Participativo en la ciudad de Paraná, período 2015” inserto en el proyecto “Políticas sociales: entre el trabajo y la ciudadanía” (FTS-UNER).

### **Marcelo Lucero**

Licenciado en Servicio Social de la Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ). Maestro en Ciencias Sociales con Mención en Sociología de la FLACSO. Profesor Titular de la cátedra Taller I y de la cátedra Ciudadanía y Nueva Cuestión Social de la carrera de Trabajo Social de la UNSJ. Docente de la Maestría en Política Social en la cátedra Análisis de Políticas Sociales. Director del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales (UNSJ).

### **María Emilia Preux**

Licenciada en Trabajo Social (ESTS-UNLP). Es ayudante diplomada ordinaria de la cátedra de Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP).

Se encuentra cursando la carrera de Especialización en Políticas Sociales de la FTS-UNLP. Actualmente es Directora de Promoción y Protección Integral de Derechos dependiente de la Pro Secretaría de DDHH de la UNLP.

**María Laura Sepúlveda**

Estudiante avanzada de la Licenciatura en Trabajo Social (FTS-UNLP). Adscripta a la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Pasante en el Proyecto de Investigación “Redes de politicidad y formas de sociabilidad en barrios pobres de La Plata y Gran La Plata. Destrezas de los sujetos frente a la desarticulación del empleo y a las protecciones sociales” (FTS-UNLP).

**Paula Meschini**

Licenciada en Servicio Social (UNMdP). Profesora Adjunta Exclusiva en la cátedra Supervisión de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social (UNMdP). Doctoranda del Doctorado en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales (UNR). Directora del Grupo de Investigación “Problemáticas Socioculturales” y de Proyectos de Investigación acreditados en la UNMdP. Integrante del Centro de Investigaciones y Estudios en Teoría Poscolonial en la Facultad de Humanidades y Artes (UNR). Secretaria Académica de la UNMdP. Fue Subsecretaria Académica de la UNMdP y Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social.

**Rolando Cristao**

Licenciado en Trabajo Social (USAL). Doctorando en Ciencias Sociales (FLACSO), Magíster en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO), Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO), Especialista en Políticas Sociales (UNSAM). Su área de especialización es la construcción de sistemas integrales de políticas de protección social. Es docente titular de las cátedras Políticas Sociales de la carrera de Sociología y de la cátedra de Planificación Social de la carrera de Servicio Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la USAL. Además se desempeña como Consultor en Diseño y Gestión de Políticas Sociales en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Es miembros del grupo de investigación internacional Social One. Es autor del libro *De la vulnerabilidad a la inclusión social, un camino posible. Hacia un nuevo enfoque de análisis e intervención en políticas sociales*, además de numerosos ensayos en la temática.

**Rosario Acuña**

Estudiante avanzada de la carrera de Licenciatura en Trabajo Social (FTS-UNLP). Adscripta a la cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS-UNLP). Becaria de experiencia laboral en el Laboratorio de investigación de Estudios en Cultura y Sociedad (LECYS-FTS-UNLP).

**Soledad Palacios**

Licenciada en Trabajo Social (FTS-UNLP). Auxiliar docente cátedra Estructura Social y Problemas Sociales Argentinos (FTS). Perito para el Sistema de Sostén de Menores Tutelados del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires.

**Viviana Marcela Verbauwede**

Licenciada en Trabajo Social (FTS-UNER). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Magíster en Sociología y Ciencia Política (FLACSO).

Actualmente se desarrolla como Profesora Asociada Ordinaria en la cátedra Política Social (UNER) y Profesora Adjunta Ordinaria en la cátedra Teoría Sociológica Contemporánea (UNER). Es autora del libro *Organizaciones territoriales que construyen políticas para la infancia* (2015) y del libro *La constitución del campo familiar con inmigrantes. Relatos de vida y prácticas Sociales* (2010). Es compiladora del I, II, III, IV y V Cuaderno de Cátedra Abierta en Política y Planificación Social 2010/2015 (UNER).

¿Cuestión de clases? : repensado la estructura social argentina más allá de los '90 / Florencia Cendali ... [et al.]; coordinación general de María Diloretto; Juan Ignacio Lozano; Juan Bautista Sala. - 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-950-34-1573-3

1. Estructura. 2. Pobreza. I. Cendali, Florencia II. Diloretto, María, coord. III. Lozano, Juan Ignacio, coord. IV. Sala, Juan Bautista, coord.  
CDD 301

Diseño de tapa: Dirección de Comunicación Visual de la UNLP

Universidad Nacional de La Plata - Editorial de la Universidad de La Plata  
47 N.º 380 / La Plata B1900AJP / Buenos Aires, Argentina  
+54 221 427 3992 / 427 4898  
edulp.editorial@gmail.com  
www.editorial.unlp.edu.ar

EduLP integra la Red de Editoriales Universitarias Nacionales (REUN)

Primera edición, 2017

© 2017 - EduLP

**S**  
sociales



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA