

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES – FLACSO, Argentina.**

Tesis para la MAESTRÍA en Diseño y Gestión de
Políticas y Programas Sociales.

Autora: Natacha Gentile
Directora: María Estela Lanari

Año: 2011

LECTURAS SUBJETIVAS Y DE CONTEXTO: EL DESAFÍO PARA REPENSAR LAS POLÍTICAS SOCIALES.

UN ANALISIS EXPLORATORIO A NIVEL LOCAL, DE LO QUE SIENTEN,
PIENSAN Y OPINAN PERSONAS POBRES, BENEFICIARIAS DE
PROGRAMAS SOCIALES.

Autora: Natacha Gentile
Directora: María Estela Lanari

Agradecimientos

A Fabiola: *gracias por los comentarios.*

A mi Directora de Tesis: *gracias Estela... sin tu dirección no hubiera llegado al mismo lugar...*

Y a vos Daniel... *gracias por tu apoyo inconmensurable... y por las infinitas razones, que solo nosotros conocemos.*

*A Daniel... que es inmenso en mi vida
y a una personita especial que quiero tanto... mi hermana Agos*

Tabla de contenido

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	10
NUEVAS DEMANDAS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	11
<i>Un contexto que preocupa.....</i>	11
<i>Pobreza y desigualdad crecientes... ¿atentan contra la consolidación de las Democracias?</i>	15
<i>Más mercados, más Estado... mejores políticas públicas.....</i>	17
COMENTARIOS PRELIMINARES.....	21
FINALIDAD, OBJETIVOS E HIPOTÉSIS.....	25
Finalidad.....	25
Objetivos.....	25
Hipótesis de trabajo.....	26
ORGANIZACIÓN DE LA TESIS.....	27
Parte I:	28
DISCUSIÓN TEÓRICA EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES	28
I.1- CÓMO CONCEPTUALIZAR LAS POLÍTICAS SOCIALES: DIFERENTES ABORDAJES....	30
<i>I.1.1- Introducción.....</i>	30
<i>I.1.2- Hacia una precisión de las políticas sociales.....</i>	37
<i>I.1.3- Planteos alternativos para interpretar las políticas sociales.....</i>	44
I.2- ORIGEN DEL ACCIONAR DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CAMBIOS DE CONFIGURACIÓN.....	53
<i>I.2.1- Introducción.....</i>	53
<i>I.2.2- Las leyes de pobres de 1834 en Inglaterra.....</i>	55
<i>I.2.3- El seguro social de Bismarck para los asalariados y la necesidad de control político ...</i>	61
<i>I.2.4- El informe de Beveridge en 1942 y la seguridad social para los ciudadanos.....</i>	65
I.3- SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL.....	69
<i>I.3.1- Introducción.....</i>	69
<i>I.3.2- Dinámica capitalista, formas de Estado y políticas sociales.....</i>	71
<i>I.3.3- Recorrido histórico de las políticas de trabajo y de asistencia social.....</i>	79
I.4- NUEVOS DESAFÍOS: CAMBIOS DE LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL REQUERIMIENTO DE UNA NUEVA RESPUESTA POR PARTE DEL ESTADO.....	94
<i>I.4.1- Introducción.....</i>	94
<i>I.4.2- Cuestión social y políticas sociales.....</i>	95
<i>I.4.3- Los cambios en la cuestión social como fuente de nuevos desafíos.....</i>	99
<i>I.4.4- Repensar la intervención propiamente... ..</i>	103

Parte II:	108
DISCUSIÓN SOBRE LA POBREZA, LOS POBRES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA.....	108
II.1- ALGUNAS DISCUSIONES EN TORNO A LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA	110
II.1.1- <i>Introducción</i>	110
II.1.2- <i>Reflexiones sobre la pobreza</i>	111
II.1.3- <i>Nueva pobreza... y la emergencia del concepto de exclusión social</i>	113
II.2- REFLEXIONES SOBRE QUIÉNES SON LOS POBRES Y SOBRE LA PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	119
II.2.1- <i>Introducción</i>	119
II.2.2- <i>Pobres, haraganes, incapaces, criminales... negados... asistidos!... no son ciudadanos!? Y además cuestionan la legitimidad!</i>	120
II.2.3- <i>Políticas de lucha contra la pobreza... ¿fracasos o aciertos en su implementación?</i> ...	123
II.2.4- <i>La pobreza como privación... y el derecho de los pobres a ser asistidos</i>	128
II.3- LA IMPORTANCIA DE ESCUCHAR LO QUE DICEN LAS PERSONAS POBRES.....	134
II.3.1- <i>Palpar la pobreza... conocer sus entrañas...</i>	134
II.3.2- <i>Escuchando algo... de lo que dicen los pobres...</i>	135
II.3.3- <i>La opinión de los pobres... junto a la opinión de los expertos y académicos</i>	138
Parte III:	143
ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LO QUE SIENTEN, PIENSAN Y OPINAN LAS PERSONAS POBRES A NIVEL LOCAL	143
III.1- DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	145
III.1.1- <i>Introducción</i>	145
III.1.2- <i>Etapa I: Grupos focales</i>	145
III.1.3- <i>Etapa II: Encuesta</i>	148
III.1.4- <i>Algunos comentarios y reflexiones preliminares</i>	152
III.2- RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES.....	155
III.2.1- <i>Problemas asociados al contexto de la pobreza</i>	155
III.2.2- <i>Problemas vinculados con el trabajo y con la formación</i>	171
III.2.3- <i>Otros problemas y demandas de las personas...</i>	173
III.2.4- <i>Intervención del Estado en los problemas de las personas pobres: programas alimentarios y microemprendimientos</i>	176
III.2.5- <i>La inserción laboral, los planes sociales y algunas propuestas de mejora</i>	179
III.3- RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	185
III.3.1- <i>Exigencias para recibir un plan social</i>	185
III.3.2- <i>Opinión sobre contraprestaciones</i>	187

<i>III.3.3- Qué debería entregar el gobierno a los más necesitadas.....</i>	<i>189</i>
<i>III.3.4- Control, acceso y usos políticos de los planes</i>	<i>195</i>
<i>III.3.5- Implicancias de los planes sobre la búsqueda de trabajo.....</i>	<i>197</i>
<i>III.3.6- Incidencia de los planes sociales sobre la pobreza, el desempleo y la inseguridad ...</i>	<i>199</i>
<i>III.3.7- Incidencia de los planes sociales sobre el nivel de vida y las posibilidades de conseguir trabajo.....</i>	<i>201</i>
SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	202
BIBLIOGRAFÍA.....	222

RESUMEN

Con esta investigación buscamos contribuir con el diseño de mejores intervenciones sociales, para lo cual, luego de organizar parte de la literatura que trata el tema de las políticas sociales, concluimos que, las políticas del Estado neoliberal no responden a la nueva cuestión social, de lo cual se deriva un imperativo para modificarlas, dado que la inacción, además de profundizar la injusticia, podría contribuir a una creciente amenaza al orden social vigente. Asimismo, ante el desafío que supone repensar las políticas sociales, dada su complejidad innata, el trabajo se centró luego, en las personas pobres y en las políticas contra la pobreza, explicitándose la importancia de incorporar lecturas subjetivas de estas personas, en el diseño de políticas. El trabajo empírico recabó esta información en Gral. Pueyrredon, combinando dos técnicas: grupo focal y encuesta, concluyéndose allí que es importante ampliar la actual orientación de las políticas contra la pobreza, dada la amplitud, variedad y gravedad de las problemáticas manifestadas por las personas, que exceden en la mayor parte de los casos, las habituales subdivisiones propuestas desde el Estado y que de no considerarse, en muchos casos contribuyen a amplificar los problemas sociales, atentando contra la integración misma de la sociedad.

INTRODUCCIÓN

NUEVAS DEMANDAS PARA LAS POLÍTICAS SOCIALES

Un contexto que preocupa...

...cuando la escasez absoluta convive con la abundancia exagerada

Hay en la actualidad, una cuestión preocupante en torno al tema de la pobreza. Y esa cuestión, con independencia del enfoque teórico elegido para interpretarla y cuantificarla, se presenta cuando, parte de la población carece de elementos materiales suficientes para sostener su supervivencia, y dicha escasez de recursos, convive casi en forma dramática con una abundancia que resulta ciertamente descomunal. En tal sentido, reconocemos en el nuevo siglo XXI, un siglo dividido, con una división que sin lugar a dudas, impone un enorme desafío a nuestras sociedades, dado su inevitable aspecto ético y su insoslayable aspecto moral.

Y es que, tal como lo plantea Green (2008: 5): *“Un sistema que permite que haya 800 millones de personas hambrientas es profundamente injusto, y más cuando hay epidemias de obesidad que afectan a millones de vidas en los países ricos (y se están extendiendo a ciudades de países en vías de desarrollo). La desigualdad extrema es causa de escándalo y condena, ya que anula la idea ampliamente aceptada de que todas las personas, sin importar dónde estén, disfrutan de ciertos derechos básicos.”*

A su vez, Sen (2008: XVI) destaca que: *“La aceptación sumisa -por parte, entre otros, de las víctimas- de la imposibilidad que una gran multitud de personas siente por dotarse de un mínimo de capacidades eficaces y de gozar de libertades básicas fundamentales supone una enorme barrera para el cambio social. También lo es la ausencia de protestas públicas ante la impotencia de millones de personas. De ese modo, el mal que asalta a la sociedad no sólo se alimenta gracias a aquellos que contribuyen de manera intencionada a mantener subyugadas a las personas, sino*

también a todos aquellos que están dispuestos a tolerar las inaceptables penurias de millones de seres humanos.”

En este contexto, Nelson Mandela denuncia que: *“La inmensa pobreza y la obscena desigualdad son flagelos tan espantosos de esta época -en la que nos jactamos de impresionantes avances en ciencia, tecnología, industria y acumulación de riquezas- que deben clasificarse como males sociales tan graves como la esclavitud y el apartheid”*; bajo esta perspectiva, lo que se evidencia es cierta preocupación en torno a que: *“En el mundo interconectado en que vivimos, un futuro fundado en la pobreza masiva en medio de la abundancia es económicamente ineficaz, políticamente insostenible y moralmente indefendible.”* (IDH, 2005: 4).

enfrentar la desigualdad... es una tarea urgente...

Asimismo, reconocemos que tanto el tema de la desigualdad como el tema de la redistribución, estuvieron muchos años ausentes, invisibilizados y/o silenciados tanto en el debate académico como en el debate político, de la misma forma que tampoco estuvo presente en la opinión pública. De hecho, la mayor parte de los líderes de los países [tanto, como muchos de sus técnicos y funcionarios], *“Sométicos a la perspectiva del Consenso de Washington, que afirmaba que «una marea alta levanta todos los barcos», (...) creyeron que el mero crecimiento económico bastaría para abordar la desigualdad”*; sin embargo, los años posteriores, evidenciaron lo erróneo de dicha afirmación, dando lugar a innumerables voces nacionales e internacionales, que comenzaron a defender de manera incipiente, la idea de que *“enfrentarse a la desigualdad es una de las tareas más urgentes de nuestro tiempo”* (Green, 2008: 5), a la vez que también comienzan a reconocer que, *“no es posible disminuir la pobreza en América Latina sin disminuir la desigualdad.”* (Cimadamore y Cattani, 2008: 10).

En línea con esto, Ferranti et al. (2003: 2) destacan que: *“La desigualdad es un aspecto predominante de las sociedades latinoamericanas en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, el acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el trato que se recibe de la*

policía y del sistema judicial” y esto es ciertamente motivo de preocupación para los autores, por al menos tres razones: porque mayor inequidad implica más pobreza; porque la desigualdad actúa como freno al desarrollo; y finalmente, porque la desigualdad en las oportunidades, es éticamente inaceptable, dado que puede ser nociva para el desarrollo potencial de un país.

Y es que, tal como lo expresa Green (2008) la desigualdad no solo desperdicia talento y limita una supuesta influencia del crecimiento económico en la pobreza...la desigualdad [y su estrecho nexo con la pobreza y con la exclusión], genera efectos más perversos...al socavar los cimientos que permiten sostener a la sociedad como tal y a sus instituciones... y además, al minar la propia cohesión social.

porque no todo crecimiento económico, genera distribución de la riqueza producida

Asimismo, se ha enfatizada desde Naciones Unidas (2005: 11) que: *“La búsqueda de mayores niveles de bienestar exige un crecimiento económico alto y estable, pero este no basta cuando los patrones de desarrollo generan tendencias distributivas desfavorables, como ha sido el caso de la región en las últimas décadas”*. En línea con esto, Cimadamore y Cattani (2008: 10), comentan que: *“una descripción histórica básica del crecimiento económico registrado por varios países de la región [Latinoamericana] pone de manifiesto que este crecimiento no se tradujo en una disminución significativa de la pobreza, por la sencilla razón de que la reserva de bienes ha sido distribuida en forma tan desigual, que sus efectos estructurales tienden a concentrar inercialmente las ganancias en grupos reducidos de la población.”*

En relación al planteo previo, Fleury (1998: 6) explica que, las variables que intervienen en la distribución de la riqueza producida, *“son de naturaleza política, ya que se refieren a valores acordados, opciones adoptadas y estrategias político institucionales implementadas, que condicionan el resultado social del proceso de crecimiento.* Por lo tanto, tal como lo expresan Filgueira y Peri (2004: 19) *“La confianza en los efectos del crecimiento económico como clave*

para lograr una mayor equidad cede lugar a una visión más compleja de los determinantes que explican la persistencia de una matriz distributiva de la región con niveles extremos de inequidad.”

la aplicación de las reformas neoliberales, ha impactado de manera negativa en la ciudadanía social ...y ha derivado en un descontento social y malestar creciente en las sociedades

En línea con lo anterior, Adelantado y Scherer (2008: 131) recuerdan que, *“la aplicación en el continente latinoamericano de las reformas neoliberales y la inserción subordinada de los países en la economía global, la retirada del Estado, la expansión de la miseria, del desempleo y del trabajo informal, han conducido a la sustitución de políticas de raigambre universalista (por poco desarrolladas que estuvieran) por otras de tipo focalizado, que han impactado de forma negativa sobre la ciudadanía social.”*

Y esto, pareciera haber derivado en lo que, Álvarez Leguizamón (2008: 113) plantea, como cierto descontento y malestar social crecientes, en nuestras sociedades latinoamericanas [y también en los países centrales, cada vez con mayor profusión bajo calificativos como in-dignados], que se manifiesta a través de movimientos sociales, *“cuyos principales protagonistas son las víctimas de los últimos procesos de ajuste estructural, [y son quienes] están develando con crudeza la magnitud del deterioro del bienestar y los derechos de las personas”*.

En tal sentido, la autora (2008: 113) nos hace la siguiente advertencia: *“Los actores protagonistas no son los mismos (...) [en los diferentes países y regiones, ni tienen los mismos rostros, ni parecieran representar a simple vista, los mismos intereses], pero [sin embargo] expresan [algo en común, que tiene que ver con] el descontento generalizado con las formas políticas, económicas y culturales que han asumido los nuevos estatismos neoliberales en América Latina [y en el resto del mundo].”*

Pobreza y desigualdad crecientes... ¿atentan contra la consolidación de las Democracias?

... y un persistente cuestionamiento a los sistemas económicos, sociales y políticos de la región

Bajo este panorama, resulta oportuno destacar aquí, el planteo que hace Cimadamore (2005: 13) que afirma que, *“La pobreza forma parte del núcleo central de problemas que cuestionan la legitimidad de los sistemas económicos, políticos y sociales (...). [y es que, en esta parte de nuestro continente] Una gran parte de la población tiene limitado su acceso a los bienes y servicios básicos, quedando relegada a los márgenes de la sociedad o directamente excluida de sus beneficios”*. Bajo este panorama -continúa el autor- tanto la pobreza como la desigualdad *“aparecen como las principales deficiencias del régimen político en la región”*.

Y tal es así que, si se toman como referencia los resultados del estudio: *“La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”* (PNUD, 2004), lo que se encuentra allí es que: *“tanto la pobreza como la desigualdad se conjugan para impedir que los habitantes de esta parte del mundo se expresen como ciudadanos con plenos derechos y de manera igualitaria en el ámbito público, [y lo que es más serio aún] influyendo sobre una opinión que mayoritariamente cuestiona la eficacia de la democracia para resolver cuestiones básicas del desarrollo económico, político y social.”*

De la misma forma, Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, sostiene (PNUD-Chile, 2004: 1) que: *“Las encuestas de opinión nos revelan que hoy [año 2004] sólo alrededor del 50 por ciento de los latinoamericanos y latinoamericanas prefieren la democracia a un régimen autoritario (...). Esto es lamentable [reconoce Annan]. Lo que es más importante aún, es equivocado [declara. Dado que,]. La solución para los problemas de América Latina no reside en un regreso al autoritarismo, sino en una democracia más profunda y consolidada”*. También Cimadamore y Cattani (2008: 10) coinciden en el tema, destacando además que: los problemas vinculados con la pobreza y la desigualdad *“han sido identificados como los más relevantes que*

enfrentan las sociedades latinoamericanas al buscar la consolidación de regímenes democráticos, socialmente justos”.

En línea con esto, Adelantado y Scherer (2008: 121) enfatizan que, la fragilidad de las instituciones democráticas de la región, ha estado emparentada con el asentamiento de los denominados modelos económicos excluyentes; y que, no obstante haberse recuperado la democracia, la combinación de una elevada desigualdad de ingresos, con altos niveles de pobreza y de empleos precarios, plantea *“límites a la expansión sustantiva de la ciudadanía política al cuestionar un régimen que se supone de iguales con una realidad de profunda desigualdad y una endeble ciudadanía civil, en donde poderes fácticos, económicos y políticos, atentan contra los derechos básicos de la población.”*

... la encrucijada: un salto cualitativo hacia mayor ciudadanía...o de lo contrario, se ahondará el déficit democrático...

Asimismo, desde algunos ámbitos internacionales de discusión (PNUD, OEA), se plantea que persiste aún, un problema de calidad en nuestras democracias latinoamericanas, dado que, tal como afirma Muñoz (2010: 35): *“Pese a los avances en la postransición democrática, se observa frustración ciudadana ante la desigualdad en la distribución de la riqueza y en el ejercicio del poder, [y] ante la débil participación popular en los asuntos públicos (...) [entre otras cosas], lo que lleva a poner a la región en una encrucijada: debe dar un salto cualitativo de mejoras adicionales y de mayor ciudadanía, o de lo contrario se ahondarán los déficit democráticos actuales.”*

En tal sentido, coincidimos con Muñoz (2010: 35), cuando anuncia que, sin lugar a dudas, ha llegado el momento de *“impulsar una cuarta ola de democratización para mejorar la capacidad del Estado, fortalecer el Estado de derecho, expandir la ciudadanía y disminuir la desigualdad [y la pobreza, entre tantas otras cuestiones sustantivas que deben mejorarse en nuestra Región]”.*

Más mercados, más Estado... mejores políticas públicas...

la necesidad de contar con mucho más que crecimiento económico

Llegados a este punto, nos parece importante adherir a la idea de que, no hay dudas que la expansión de las democracias en América Latina conlleva límites, y esos límites están fuertemente emparentados con un escenario atravesado por la problemática de la pobreza y por la muy elevada desigualdad social. Ahora bien, como parte de la solución, se vislumbra la necesidad de contar con mucho más que crecimiento económico....

Y es que, en nuestra opinión, si en verdad estamos interesados en reducir la desigualdad social, y combatir la pobreza, y si en verdad apuntamos a dar un salto cualitativo de nuestras democracias, a favor de una mayor ciudadanía social... debemos asignar un rol destacado al Estado, y a las políticas públicas en la promoción de este ideal, y debemos orientar todos nuestros esfuerzos como sociedad, en una estrategia de desarrollo, que deje de lado definitivamente, lo que desde Naciones Unidas (2005: 10) se denominó como “*visión uniforme y lineal del desarrollo económico*” que solo sirvió para propugnar, durante décadas, una “*agenda única, independiente de las instituciones, de las realidades sociales y económicas y de la historia de desarrollo de cada país y que relegaba al Estado a un papel secundario y subordinado a las decisiones de los mercados, a los que adjudicaba la capacidad de resolver tanto la asignación de los recursos como las cuestiones distributivas.*”

En relación a esto, resulta oportuno reflexionar aquí que: “*La carencia de una estrategia de desarrollo [en nuestro país y en otros países de Latinoamérica, no ha sido casual,] es el resultado de un largo proceso en el que se produjo un viraje discursivo, en consonancia con el ascenso de la ideología neoliberal y la matriz teórica neoclásica*” (Hecker y Kulfas: 2005: 15). En ese contexto, vale la pena recordar que Azpiazu y Nochteff (1994: 3) alertaron hace ya varios años, desde un sugestivo libro que llamaron “El desarrollo ausente”, que: “*En la Argentina, al menos desde 1976,*

el término desarrollo fue perdiendo prestigio.” Ese prestigio, es el que resulta imprescindible recuperar.

En tal sentido, adherimos a la idea de que, es preciso retomar una nueva agenda de desarrollo [materializada en una estrategia de desarrollo nacional] que parta *“del reconocimiento de que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza y la desigualdad”*. Y que, visualizando una relación virtuosa entre crecimiento económico por un lado y reducción de la pobreza y la desigualdad por otro, también haga explícita, la necesidad tanto de *“ampliar el funcionamiento de los mercados como [de] mejorar la presencia del Estado”* (Naciones Unidas 2005: 11).

porque la verdadera riqueza de una nación, está en su gente...

Bajo este marco, expresiones como: *“Pretendemos incrementos en los estándares de vida - comprensivo de una educación y salud mejoradas- y no sólo incrementos en la medida del PIB.”* (Stiglitz, 1998: 20); *“el PIB es, de hecho, una medida de la cantidad de medios de bienestar que tiene la gente, y no nos habla de lo que la gente es efectivamente capaz de obtener de esos medios, dados sus fines”* (Sen 1988: 6); *“Los objetivos finales del desarrollo tienen que ver con la ampliación de las oportunidades reales de los seres humanos de desenvolver sus potencialidades. (...) [y] Las metas técnicas son absolutamente respetables y relevantes, pero constituyen medios al servicio de esos objetivos finalistas”* (Klikberg, 2004: 26-27); *“El crecimiento económico es esencial dentro de las sociedades [donde hay] pobres para reducir o erradicar la pobreza. Sin embargo, la calidad de este crecimiento es tan importante como su cantidad. Se necesitan políticas públicas conscientes para traducir el crecimiento económico en la vida de las personas”* (Haq, 2003: 3); *“La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa”* (PNUD, 1990: 31); son todas expresiones que, deberían orientar el conjunto de acciones del Estado, de nuestros Estados latinoamericanos.

y una manifestación del desarrollo humano, son los derechos humanos...

Por lo tanto, llegados a este punto, adherimos a la idea de que el crecimiento económico, debe ser interpretado como un medio para alcanzar un fin superior, siendo ese fin superior, una estrategia de desarrollo nacional orientada por “*el desarrollo humano*”. Desarrollo humano que, debería presentar, como una de sus principales manifestaciones: “*sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, [Los cuales, inexorablemente] deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo*” (Ocampo, 2001: 18) [que luchen contra la pobreza y la desigualdad creciente, y de esta forma, contribuyan con la conformación de una democracia de mayor calidad].

Bajo esta perspectiva, Ocampo (2001: 18) predice que “*Las consecuencias de esta nueva perspectiva [la de los derechos humanos] son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar*”, y a continuación, tomando como referencia el pensamiento de Polanyi (1957) concluye que: “*significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios.*”

...y esto implica, un mejor entendimiento entre mercado y Estado... y políticas sociales más eficaces

De esta manera, se propicia un siglo XXI para nuestro país y para nuestra región, “*con un mejor entendimiento de la complementariedad entre mercado y Estado, apreciando mejor las ventajas de una economía mixta. Esto no significa un regreso al Estado productor del pasado, sino a un Estado activo, promotor del proceso de desarrollo económico [y social] y, en particular, de la formulación y aplicación de políticas públicas [económicas y sociales], en distintos ámbitos, para reducir la inequidad y disminuir la pobreza.*” (Naciones Unidas, 2005: 11).

En línea con lo anterior, y considerando en particular la situación de las políticas sociales de la Región, desde CEPAL (2008: 6) se advierte que resulta imperativo, “*la creación y aplicación de*

políticas sociales más eficaces”, lo que no solo significa revisar los denominados mecanismos de protección social, con el *“fin de potenciar, por una parte, la calidad y el acceso a las prestaciones del sistema de seguridad social, mediante esquemas de financiamiento novedosos que abarquen los matices de solidaridad necesarios”*, sino que además también supone analizar y revisar *“los efectos y la eficacia de las políticas sociales orientadas a los sectores más vulnerables de la población [esto es, los pobres] .”*

Finalmente y ahora sí para concluir esta parte, creemos necesario comentar, que el objetivo de esta breve presentación, fue situar nuestro trabajo, en la perspectiva de algunas de las discusiones actuales, que comienzan a incorporarse con más ímpetu, en las agendas de los países de nuestras regiones. Sin embargo, también queremos hacer explícita aquí, una intencionalidad más profunda, asociada a esta presentación: y es que, interpretamos que nuestra región hoy demanda propuestas de acción y trabajos de investigación anclados en la complejidad de mundos reales y con posibilidades concretas de implementación y de lograr los impactos, en oposición a trabajos y propuestas de investigación y acción, derivados de mundos de fantasía, difíciles de implementar y de dudoso impacto en el bienestar humano.

El desafío no resulta sencillo...pero el esfuerzo, bien vale la pena.

COMENTARIOS PRELIMINARES

Esta investigación se halla inserta en un contexto económico de condicionamientos y restricciones, y un contexto social y político que expresa fuertes demandas sociales, en un marco donde persiste la pobreza, pero agravada ahora por la creciente desigualdad en medio de la abundancia, que conspira además contra la profundización de las democracias de la región, y conspira también, contra el ideal de mejorar la calidad de vida de millones de latinoamericanos y latinoamericanas.

Subidos en este escenario, y asumiendo nuestro papel en esta obra, de compromiso con una sociedad mejor, y de responsabilidad en nuestro accionar por lo que decimos y hacemos, adherimos a la idea de que existen nuevos desafíos para el Estado a la hora de abordar el diseño y la puesta en marcha de políticas públicas, y en particular de políticas sociales que enfrentan a diario el problema de la pobreza, en los niveles locales, que es donde finalmente se implementan y donde están finalmente las personas.

Bajo esta perspectiva, nuestro planteo aquí, se orienta a la necesidad de rescatar la incorporación de lecturas subjetivas y de contexto, al diseño y a la gestión de las políticas sociales, obtenidas a partir de escuchar lo que sienten, padecen, perciben y opinan las personas pobres beneficiarias de programas sociales, sobre sus problemáticas, así como su propio punto de vista sobre el accionar del Estado a la hora de implementar las intervenciones sociales a nivel local. La incorporación de estas lecturas, podría constituirse así, en un mecanismo concomitante al diseño, a la puesta en marcha y al propio funcionamiento de programas sociales, si en verdad el bienestar humano está en el centro de las estrategias de desarrollo nacional de nuestros países, y si la construcción de mayor ciudadanía, es una aspiración real, de todo el accionar Estado.

Asimismo, dado que asumimos que una tarea como esta, está lejos de resultar sencilla, por las implicancias asociadas a ciertos recorridos que aquí se proponen, así como por la responsabilidades técnica y política que conlleva el diseño y la puesta en marcha políticas y programas sociales, es

que adherimos a la idea de que, una propuesta como esta, supone sin dudas escoger críticamente un marco conceptual que la contenga, a la vez que la sustente y la justifique, sobre la base de reconocer de manera explícita, el fuerte condicionamiento que esta elección imprime, en lo que se ve y como se ve, y fundamentalmente en lo que se propone y en lo que se implementa.

La selección de ese marco conceptual, asociado al amplio universo de las políticas sociales y no al restringido mundo de las políticas que luchan contra la pobreza –o programas sociales-, es parte o resultado de esta investigación, como también lo es, la forma en que decidimos presentarlo y algunas conclusiones derivadas del mismo, que, en última instancia, nos permitió interpretar desde una perspectiva integral e histórica, la situación actual de las políticas sociales, así como algunas de sus limitaciones y desafíos. Asimismo, también queremos destacar aquí que, dicha presentación, supuso también la selección crítica y el reordenamiento de parte de la discusión teórica en torno al tema de las políticas sociales, de lo que interpretamos son sus complejidades manifiestas y difusas, sus implicancias, sus entretelones, sus marchas y contramarchas, sus múltiples determinantes, su historia y sus particularidades históricas, sus especificidades a nivel nacional e internacional, sus límites, así como sus principales desafíos.

Ahora bien, retomando entonces el motivo que dio origen a esta tesis, queremos destacar que nuestra propuesta supone plantear un eje invertido, que sin dejar de lado la trama de políticas sociales actualmente vigente, permita reflexionar en torno a las mismas y en particular en torno a las políticas de lucha contra la pobreza, a fin de mejorar dichas intervenciones. Y decimos un eje invertido, por cuanto, es a partir de la consideración de las realidades locales, percibidas y manifestadas, por quienes también deben ser considerados ciudadanos y ciudadanas, sujetos de derechos, que debieran volver a pensarse las intervenciones del Estado en materia social, sin perder de vista la trama de complejidades políticas, sociales e institucionales que le son propias.

Asimismo y para concluir, queremos enfatizar que: escuchar lo que dicen las personas pobres, no ya sobre cómo definen la pobreza, sino fundamentalmente, sobre cuáles son sus lecturas del mundo,

sus padecimientos, sus limitaciones, sus problemáticas y por qué no, sus anhelos....y reorientar o complementar los planes y programas sociales asociadas a la pobreza, en base a estas consideraciones, no es ni más ni menos que un deber de cualquier Estado de derecho orientado a acrecentar la ciudadanía, y no es ni más ni menos que una apuesta de la sociedad, si en verdad aspira a la construcción de sociedades menos conflictivas, más transparentes, más justas, inclusivas y felices.

Asimismo, si bien aceptamos lo prioritario que resulta escuchar lo que dicen los pobres, también queremos volver a hacer énfasis, en que entendemos que ninguna propuesta de intervención pública, debiera pensarse o hacerse, desprovista de la discusión teórica que la contiene y la amplifica. Por ello, entendemos que, es a partir de la discusión y reflexión teórica sobre las políticas sociales, así como de la particular integración que se haga de la literatura en torno a la misma, que podemos abrir paso a la comprensión, la reflexión, y particularmente hacia la detección de los desafíos concretos que las mismas entrañan y en los cuales es posible intervenir efectivamente.

De esta manera, sustentamos la presente investigación sobre la base de una lectura crítica y selectiva de algunos de los varios desarrollos teóricos existentes sobre el tema [de las políticas sociales], sus tramas, sus procesos, sus condicionamientos y sus múltiples interpretaciones. Porque es este desarrollo censor, y el escogimiento intencionado de enfoques y discusiones teóricas sobre el tema que aquí presentamos, el que entendemos le aporta fuerza, sustancia, fundamento y determinación a nuestra propuesta.

Finalmente concluimos que, la forma en que interpretemos a las políticas sociales, así como la forma en que integramos esa interpretación a lo reducido de un concepto, es determinante, tanto de la posibilidad de mayor o menor discusión teórica al respecto, como de la consecuente investigación empírica y de la interpretación de resultados derivadas de la misma, y fundamentalmente, de las acciones políticas concretas que podrían resultar del proceso anterior, esto

es, las intervenciones sociales del Estado propiamente, que son las que en última instancia impactan, en un mayor o menor grado de bienestar, de millones de seres humanos.

Por lo tanto, situados en esta marca de largada, queremos invitar al lector a hacer un recorrido conjunto que se inició con la curiosidad acerca de cuáles eran las demandas que el contexto social y político estaban haciendo en términos de políticas sociales, y en particular de políticas sociales de lucha contra la pobreza; tomó sustancia con el proceso de reflexión teórica acerca de las políticas sociales de lo cual derivamos la necesidad de repensarlas ante la emergencia una nueva cuestión social; se fortaleció con la revisión particular sobre los pobres y sobre las políticas que enfrentan el problema de la pobreza, para finalmente consumir un análisis exploratorio y preliminar de lo que expresan y reclaman los actores, siendo uno mismo actor en este proceso... para finalmente concluir en una revalorización -ni más ni menos-, del buen aporte que pueden ofrecer las ciencias sociales a fin de contribuir a la construcción de una mejor sociedad, a partir de contribuir con la mejora de los procesos diseño y gestión de políticas sociales, que en muchos casos se piensan y planifican con absoluta prescindencia de lo que sienten, dicen y opinan las personas destinatarias de las mismas.

Que este trabajo sirva como una prueba más, para desmitificar lo que se supone son las personas destinatarias de políticas sociales contra la pobreza y que ojala también permita profundizar espacios de discusión y reflexión entre quienes participan de los diseños de políticas públicas... que trasciendan la comodidad de los escritorios y de las oficinas, y que, sobrevolando en la humanidad de las personas, logren plasmarse en mejores intervenciones... fruto de una imbricada articulación, entre el saber crítico del experto... y el ser y el sentir de cada ciudadano.

Mar del Plata, 19 de octubre de 2011.

FINALIDAD, OBJETIVOS E HIPOTÉSIS

Finalidad

CONTRIBUIR A PROMOVER UN ESPACIO DE REFLEXIÓN EN TORNO AL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES INCORPORANDO LA PERSPECTIVA SUBJETIVA DE LOS BENEFICIARIOS, TENDIENDO CON ELLO A GENERAR BUENAS PRÁCTICAS, DESDE EL MOMENTO MISMO DEL DISEÑO DE LAS INTERVENCIONES.

Objetivos

OBJETIVOS GENERALES:

- ELABORAR UN MARCO CONCEPTUAL INTEGRAL QUE PERMITA INTERPRETAR, SIN PERDER DE VISTA SU COMPLEJIDAD, LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS PS ASÍ COMO DESENTRAÑAR ALGUNOS DE SUS PRINCIPALES DESAFÍOS.
- EXPLORAR EN LECTURAS SUBJETIVAS Y DE CONTEXTO DE PERSONAS POBRES, BENEFICIARIAS DE POLÍTICAS SOCIALES DEL PARTIDO DE GRAL. PUERREDON DURANTE LOS AÑOS 2007 Y 2010.

OBJETIVOS PARTICULARES:

1. Analizar las percepciones de beneficiarios de programas sociales, tanto sobre lo que consideran son sus problemas a nivel personal y familiar y del entorno en que viven, como sobre el funcionamiento de programas sociales implementados a nivel local.
2. Describir la opinión de los beneficiarios de programas sociales, sobre el funcionamiento de programas de transferencia de ingresos (planes sociales).

Hipótesis de trabajo

Toda política social, y en particular, las políticas de lucha contra la pobreza, deben incluir en su diseño también la perspectiva de los beneficiarios, dado que de esta manera, se lograría mejorar las intervenciones, al plantearlas en una lógica invertida que, partiendo de las experiencias y los sentires reales de las personas en torno a sus problemas y en torno a las intervenciones sociales del Estado concretas, teoriza sobre sus mejores soluciones, en términos de políticas sociales.

ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

El presente trabajo está organizado de modo tal que, su lectura consecutiva, busca dar respuestas a los siguientes interrogantes:

Parte I: DISCUSIÓN TEÓRICA EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES

¿De qué hablamos cuando hablamos de políticas sociales?

¿Cuáles son los orígenes históricos del accionar del Estado en materia de protección social y cuáles los principales cambios de configuración?

¿Cómo comprender integralmente la realidad actual de las políticas sociales, sus implicancias y sus limitaciones, así como sus principales desafíos?

Parte II: DISCUSIÓN SOBRE LA POBREZA, LOS POBRES Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

¿De qué hablamos cuando hablamos de la pobreza y de las personas pobres?

¿Qué peculiaridades más concretas podemos ver hoy en las políticas que enfrentan el problema de la pobreza y dónde están algunos de sus retos?

Parte III: ANÁLISIS EMPÍRICO SOBRE LO QUE SIENTEN, PIENSAN Y OPINAN LAS PERSONAS POBRES A NIVEL LOCAL

¿Qué sienten, qué piensan y qué opinan los pobres... acerca de sus problemas y cómo perciben al Estado en la resolución o no de los mismos?

¿Cuál es la opinión de los pobres, respecto a los programas sociales que realizan transferencias de ingresos?

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

¿Cuáles son nuestra síntesis y conclusiones?

Parte I:

DISCUSIÓN TEÓRICA EN TORNO A LAS POLÍTICAS SOCIALES

"Hace poco más de un siglo una de las figuras intelectuales y políticas más deslumbrantes de la historia latinoamericana, José Martí, escribía que «de pensamiento es la guerra que se nos hace. Ganémosla a fuerza de pensamiento.» (...). La batalla de las ideas se escenifica, bajo diferentes modalidades en las sociedades capitalistas contemporáneas: abiertamente en algunos casos, de manera larvada y subrepticia las más de las veces. Pero su aliento es omnipresente y su sombra se proyecta sobre las más diversas actividades de la vida social. Las ciencias sociales mal podrían ilusionarse, (...) en quedar al margen de la vorágine ideológica de nuestro tiempo o de abstenerse de tomar partido ante una situación tan grave como la actual.

Con razón recordaba un eminente colega brasileño recientemente desaparecido, Milton Santos, que vivimos en un mar de ideologías, pese a lo cual el hilo conductor del pensamiento conformista contemporáneo aparece como un saber técnico impertérrito ante las exigencias de la coyuntura y neutro ante las opciones políticas que desgarran nuestra época. Así como el médico no es indiferente ante la enfermedad, los científicos sociales no podemos serlo frente a una sociedad que exhibe, ad nauseam, los síntomas de su lacerante descomposición."

Atilio BORÓN

Discurso en la Sesión Inaugural de la XXI Asamblea de CLACSO.

Extraído del sitio: La jiribilla, Revista de Cultura Cubana.

http://www.lajiribilla.cu/2003/n129_10/129_44.html

I.1- CÓMO CONCEPTUALIZAR LAS POLÍTICAS SOCIALES: DIFERENTES ABORDAJES

I.1.1- Introducción

las PS hacen sociedades... según sean los principios que las orientan

En una sociedad de mercado, la actividad productiva está motivada, de acuerdo a Cohen (2002: 161), por la confluencia e interacción de dos principios que se encuentran en lo profundo de la naturaleza humana y que el capitalismo se encarga de magnificar: el principio de la codicia y el principio del miedo: “A la luz de la codicia, los demás son vistos como posibles fuentes de enriquecimiento; [en tanto que] a la luz del miedo, son vistos como amenazas.” Con relación a estos principios, que construyen la sociabilidad capitalista, el autor destaca que, no obstante habernos habituado a ellos de manera insensible, como resultado de varios siglos de desarrollo capitalista, en ambos casos, no dejan de ser “*maneras horribles de ver a los demás*”.

A su vez, tomando como referencia el planteo anterior, Danani (2004: 11) destaca un punto de partida original, para analizar las políticas sociales -PS-, que tiene que ver con la idea de que: “*las políticas sociales hacen sociedad... o sociedades, según sean los principios que las orientan*”. Bajo esta perspectiva, entendemos que, principios vinculados con la igualdad y la solidaridad, con la seguridad, la productividad económica (Palumbo, 2010) y la eficiencia, o bien, con la cohesión y/o la participación, entre otros, contribuyen a moldear un determinado tipo de sociedad, al tener una vinculación recíproca, con la conformación de la misma. Así por ejemplo, una sociedad que prioriza a través de las PS, el principio igualitario de “*dar a todos lo mismo*”, será diferente de otra, que se construya a partir de “*dar más a los que menos tienen*” (Minteguiaga y Ramírez, 2007: 108).

Siguiendo la misma línea Garretón (1999: 42) pareciera precisar más la discusión, al establecer de manera explícita, que justamente las finalidades de las PS, es producir las condiciones que certifican la existencia de la sociedad como tal; lo que “*significa un cierto nivel de igualdad entre sus*

miembros, una calidad de vida definida de acuerdo a la diversidad cultural de quienes la forman y la existencia y desarrollo de actores y redes sociales que le den sustento a la ciudadanía". Finalmente, y para ir cerrando esta muy breve presentación, queremos compartir aquí dos reflexiones: la primera, del sociólogo y etnólogo francés, George Balandier¹ (2001: 253) que alerta que, *"Toda sociedad, según los principios que la definen y la organizan, sacrifica a una parte de los que la constituyen"*. La segunda, es una reflexión realizada por José Saramago, en una charla ofrecida por el autor en Vitoria-Gasteiz (España) hace unos años (Lamarca Iturbe, 2004: 44). Allí, el escritor y novelista portugués [volviendo comprensible una realidad huidiza²] recordaba que *"cada paso nuevo que da la sociedad debería ir acompañado de una mirada hacia atrás, para ver quiénes van quedando en el camino."*

¿cómo se definen las PS?

Para responder esta pregunta comenzaremos diciendo que, la literatura plantea diversas conceptualizaciones y significaciones de las PS, las cuales no siempre tienen vinculación y/o articulación directa entre sí. Así por ejemplo, Garretón (1999: 42) señala que, cuando se habla de PS *"no parece claro el objeto preciso de que se trata"* y en realidad lo que ocurre es que *"estamos frente a un listado heterogéneo de 'políticas' que tocan muy diversos aspectos no siempre con relación entre sí"*.

Por su parte, Soldano y Andrenacci (2006: 32), describen, luego de estudiar las políticas públicas que se presentan como sociales, así como las disciplinas que las estudian en la mayor parte del mundo occidental contemporáneo y capitalista-, que en la práctica, las PS quedan representadas, a través de los ámbitos: *"del empleo, de la educación, de la salud, de los sistemas de seguridad social y la asistencia social"*.

¹ BALANDIER, Georges (2001): *Le grand système*. Editorial Fayard. Citado en el texto de: Alonso (2004: 47).

² Tal como destacó la Academia Sueca, cuando lo premió con el Nobel de literatura.

Franco (2002: 1) a su vez, sostiene que: “*La política social busca producir mejoras en el bienestar de las personas*”, para lo cual, “*recurre a la gestión social, responsable de la identificación concreta de los beneficiarios y del manejo de los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos*”. Adelantado (2009: 10) por su parte, agrega que, hay una diferenciación importante en relación a las PS que es necesario reconocer, y que tiene que ver con que las mismas, pueden considerarse tanto un “*objeto de estudio de las ciencias sociales como un conjunto de prácticas*”. En tal sentido, el autor también reconoce el impacto de las PS en el bienestar, y deriva de esto, tres centros de interés asociados con el estudio de las PS: el del bienestar propiamente, el del impacto de las políticas en el bienestar y el de la institucionalización.

Repetto (1998) a su vez, destaca que el objetivo primordial de las PS en el marco del capitalismo, tiene que ver con facilitar la reproducción de las relaciones capitalistas, uno de cuyos ejes sustantivos, tiene que ver, con la reproducción de la fuerza de trabajo. Esta idea, se haya vinculada al planteo que realiza Offe (1991) sobre las PS, en el sentido de entenderlas como la forma en que el Estado facilita y regula, la transformación de obreros no asalariados en obreros asalariados, en la medida que así lo requiera el mercado laboral.

Desde otra perspectiva, Belmartino et al. (2001: 53) entienden a las PS en las sociedades contemporáneas, como “*un instrumento irremplazable para la producción y conservación del orden, el bienestar y la integración social.*” Asegurando los autores, que tal “*actividad del Estado tiene por finalidad la producción de las condiciones que aseguran la existencia de la sociedad misma como tal.*”

Por su parte, Valencia Lomelí (2003), plantea la importancia que tiene estudiar y analizar las PS a partir de una mirada que profundice en las funciones u objetivos que cumplen las mismas en la sociedad. Dichos objetivos, continúa la autora, “*en el marco de una relación [histórica] entre Estado-Mercado-Sociedad*” tienen que ver no solo con el *bienestar social*, sino también -y entre otras cosas- con la *acumulación*, en el sentido de constituirse como sostén del modelo de

acumulación vigente y con la *legitimación*, lo que se traduce en considerar a las PS, como un sostén tanto del régimen político, como de la cohesión social (Valencia Lomelí, 2003: 106). Esto último no resulta menor, dado que, en la actualidad, tal como se sostiene en el texto de Alonso (2004: 47) el *“malestar y las tensiones sociales que han acompañado al triunfo del discurso de la economía globalizada [o neoliberal] han vuelto a poner en primera línea de argumentación política”*, esta temática³.

También Esping Andersen hace referencia a las PS y plantea que: *“Las fuentes principales de la política social moderna radican en el proceso por el que tanto las necesidades humanas como la fuerza de trabajo se transformaron en mercancías, determinando que nuestro bienestar empezara a depender de nuestra relación con el circuito monetario”* (1993:57). De esta afirmación, podemos derivar una conclusión ciertamente importante, y es que, en las sociedades capitalistas modernas, el bienestar de las personas, está fuertemente determinado por la relación que las personas mantengan con el circuito monetario [como capitalistas, rentistas o trabajadores].

se visualizan posiciones variadas y difusas en torno a la conceptualización de PS

Ahora bien... más allá de las variadas definiciones y aproximaciones al término previas... *reconocemos en los textos que tratan el temas de las PS...posiciones variadas y difusas en torno a su conceptualización*. En relación a esto, Nahón (2002) describe que el carácter ambiguo y controvertido del concepto de PS, ha sido puesto de manifiesto en innumerables ocasiones en la mayor parte de los textos que versan sobre el tema, pendulando los diferentes autores, entre evitar la exposición del concepto, y dar una definición relativamente superficial, evadiendo de esta manera el desarrollo teórico del mismo. Asociado a esto, son pocos los textos que tratan el tema de las PS, que

³ Con relación al tema de la cohesión social, queremos aclarar aquí, siguiendo el planteo de Alonso (2004: 48) que: *“En general toda teoría social es una teoría implícita de la cohesión social, porque trata de resolver el problema ‘hobbesiano’ del origen del orden social y las raíces que conforman el vínculo que mantiene a los individuos unidos en formaciones sociales estables.”*

explicitan a priori, las diferentes corrientes de análisis o perspectivas más importantes que existen para estudiarlas y/o enfocar el tema (Adelantado, 2000. Pastorini, 2000).

No obstante lo anterior, nos parece oportuno mencionar, un recorte preliminar que presenta Repetto (1998: 54) que permite clarificar en parte al menos, dos perspectivas desde las cuales puede enfocarse el tema de las PS: la acotada y la amplia. En tal sentido, una perspectiva acotada, supone para el autor analizarlas en términos de áreas sustantivas o de sectores, *“cuya dinámica impacta en forma directa sobre los problemas y necesidades de determinados sectores de la sociedad”* generando efectos *directos* sobre cuestiones bien delimitadas: a través de intervenciones de cobertura universal; vinculadas con la seguridad social, y destinadas a enfrentar la pobreza.

En tanto que, una perspectiva amplia, supone considerar los diferentes objetivos o finalidades que bien podrían asignarse a las PS, *“en su indirecta –pero no por eso menos importante- relación con temas tales como la dinámica del Estado capitalista, el desarrollo de las relaciones mercantiles o la extensión de la ciudadanía”*. Finalmente, y como complemento de ambos encuadres, el autor, plantea un tercer eje que articula las perspectivas acotada y amplia antes mencionadas, que tiene que ver con: entender que las PS *“constituyen arreglos cualitativos entre tres instituciones fundamentales: Estado, mercado y familia.”* (Repetto, 1998: 54-55). Volveremos sobre varios de estos temas más adelante

ahora bien, más allá del paneo previo...¿cómo abordar el estudio de las PS?

...para dar respuesta a este interrogante, tomaremos como analogía, la frase de Aristóteles que dice que: *“no se puede desatar un nudo, sin saber cómo está hecho”*, y diremos que no se puede abordar el estudio de las PS, sin al menos, reconocer en parte, la intrincada trama histórica, política, social e institucional, tejida a su alrededor, a lo que además, le podemos agregar el interesante planteo que

hace Richard Whitley⁴ (1984) y que se expone en el texto de King (2009: 8) que indica que: *“En las ciencias sociales, en particular, «pueden formarse escuelas separadas alrededor de concepciones opuestas acerca de los problemas centrales a tratar y las maneras elegidas para abordarlos, de modo que la coordinación e integración de su trabajo llegue a ser muy difícil»”*.

Esto supone asumir que, la contestación al interrogante inicial, está lejos de ser una respuesta simple. Y está lejos de serlo, porque creemos que, la disciplina social desde la cual se estudia o enfoca el tema, así como la perspectiva de análisis con que se aborde el mismo, vinculada con la prevalencia de una determinada corriente, o escuela o paradigma de análisis, también influye, no solo sobre la propia conceptualización, sino sobre la forma en que se investiga y se interpretan resultados. Lo que además supone el trazado de fronteras temporales diferentes, que implican un relato causal del origen y desarrollo de las PS, también diferente.

Como consecuencia del planteo anterior, es que adherimos a la idea de que el concepto de PS es un concepto complejo. En tal sentido, del mismo modo que sucede con otras nociones que resultan distantes de visualizarse como inequívocas, Minteguiaga y Ramírez (2007: 107-108), sostienen que *“las conceptualizaciones en torno a la política social han mostrado hasta qué punto sus nominaciones forman parte de un proceso político de construcción y, por ende, resultan un objeto de disputa que no puede escapar a las condiciones histórico-sociales de su producción.”*

Fleury (1999: 5) por su parte, agrega que existe una *“contradicción inherente a la propia fusión de los términos, política y social.”* En el sentido que, hablar de *política*, es hacer referencia *“a un poder de asignación coercitiva de valores, ejercido por el Estado”*, en tanto que hablar del término *social*, es hacer referencia *“a la sociedad, esfera de interacción de los individuos y grupos, movilizadas voluntariamente, a partir de sus intereses. En ese sentido, el término política social denota, etimológicamente, la contradicción de la separación entre Estado y sociedad, creando una*

⁴ WHITLEY, Richard (1984): *The Intellectual and Social Organization of the Sciences*. Oxford, Clarendon Press. Citado en el texto de King (2009).

esfera nueva, lo social, incapaz de convivir con la concepción política liberal, que sólo considera las esferas del Estado y del mercado.”

existen múltiples elementos y procesos que complejizan la conceptualización de las PS

Ahora bien... Si el concepto de PS es un concepto complejo...¿cómo desagregamos dicha complejidad?

En relación a esto, Fleury (1999) detalla que existen múltiples elementos y procesos que tienen que ver con la conceptualización de las PS y que en algún sentido, son los que contribuyen a esta complejidad. Esos elementos y procesos tienen que ver con:

(a) un contenido valorativo fundado en un consenso social, que orienta definiciones, normativas y estrategias.

(b) un proceso histórico asociados a la formación de actores políticos, junto a su dinámica relacional en las disputas por el poder, con consecuencias en la distribución de los recursos producidos en la sociedad;

(c) el cumplimiento de ciertas funciones, que pretenden lograr efectos determinados sobre la estructura social, vinculadas tanto a procesos de legitimación, como también a procesos de acumulación;

(d) una dimensión estructural, que da lugar a un recorte de la realidad -en muchos casos arbitrario- en términos de sectores, a partir de lógicas disciplinares y estructuras de gobierno.

(e) y finalmente, la existencia de procesos político-institucionales y organizativos, vinculados con la toma de decisiones.

De esta manera, coincidimos con la autora en que: *“Las políticas sociales resultan de la compleja trama que involucra, entre otros, las ideologías dominantes, los valores socialmente consensuales, los conflictos de intereses, los arreglos institucionales, los conocimientos y técnicas de actuación*

proprios a cada sector.” (Fleury y Molina, 2000: 1). Y que por lo tanto “se configuran a partir de múltiples determinantes que actúan de forma simultánea pero muchas veces conflictiva, dando lugar a un campo de elevada y cambiante complejidad.” (Fleury, 2007: 106). Por lo cual, resulta imperioso tener presente que: “La opción por una u otra conceptualización debe tener en consideración las consecuencias implicadas en cada una de ellas.” (Fleury, 1999: 6).

1.1.2- Hacia una precisión de las políticas sociales

...la aproximación al término PS permite delimitar su campo de estudio...

Ahora bien, si optar por una u otra conceptualización de PS, conlleva determinadas consecuencias... y si a la vez entendemos, que el conjunto de los planteos previos sobre las PS, son ciertamente sustantivos a pesar de las diferencias manifiestas en ellos... *¿cómo precisar las PS?* Para responder a este interrogante, desarrollaremos a continuación, con más profundidad, algunas de las ideas planteadas previamente y agregaremos en los casos que creamos necesarios, nuevos planteos, que nos permitan una mayor y mejor comprensión de lo que interpretamos son las PS.

definición de las PS por su objeto de intervención directa: las condiciones de vida y de reproducción de la vida

Para ello, comenzaremos con un planteo que realiza Danani (2009), quien propone delimitar el campo de las PS, sin dejar de reconocer, al igual que Fleury (1999), que el mismo es un campo complejo, que vincula y moldea de manera recíproca, múltiples dimensiones que se relacionan entre sí y que tienen que ver con procesos de tipo políticos e institucionales, como también culturales y económicos, a los que además se agregan cuestiones de género, de edad y de orientación ideológica, entre otras. En relación a esto, Danani remarca -y coincidimos con ella- la necesidad de identificar lo específico del campo de las PS, extremando todos los esfuerzos necesarios para tal fin. Para ello, sugiere definir la PS por su objeto de intervención directa.

Definir las PS por su objeto de intervención directa, supone entenderlas de acuerdo a la autora (Danani, 2004: 11), como aquellas intervenciones estatales que producen y moldean de manera directa *“a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos”* sociales. Entendiendo la autora que, *“la matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo”* lo que implica, ni más ni menos el reconocimiento explícito a que es justamente el ámbito laboral donde *“se fundan las condiciones de vida, pues en él se establecen cuáles y cómo serán los medios que se obtengan, y cuál será el alcance de la satisfacción de necesidades que ellos provean”* (Danani, 2009: 29-30).

Asimismo, si bien la autora reconoce que, *“En el mismo ámbito laboral se configuran las condiciones de participación en la distribución de los beneficios producidos y acumulados; se confoman las condiciones de acceso al consumo y, en buena medida aun, también se escribe un capítulo fundamental de la producción de identidad, reconocimiento y subjetividad”* (Danani, 2009: 30), alerta al mismo tiempo, que éstas [las condiciones de vida y de reproducción de la vida], no se reducen a la compra-venta de la fuerza de trabajo, a pesar de que resulta inevitable comprender esto último, como condición necesaria para entender a aquellas. De esta manera, -continúa- es que se visualiza en la denominada *mercancía fuerza de trabajo*, y en particular en la relación capital-trabajo, un eje central a partir del cual, se puede comprender cómo se estructura la organización del conjunto de intervenciones sociales del Estado, y en consecuencia, cómo se puede estructurar el campo de estudio de las PS.

las PS también pueden entenderse como una gestión pública de los riesgos sociales

En relación a esto, la autora propone además, agregarle sustancia a lo dicho (Danani, 2009), a partir de visualizar a las PS, de la misma forma que lo expresa Esping Andersen (2000: 55) y reproducen diferentes autores (Navarro Rucalba, 2006: 120. Isuani y Nieto Michel, 2002: 4) como una *“gestión pública de los riesgos sociales”*; riesgos que, resultan *“intrínsecos a las relaciones sociales en donde el trabajo se ha mercantilizado”* (Isuani y Nieto Michel, 2002: 4). Entendiendo bajo esta

perspectiva que, *“la dependencia de los individuos de los ingresos laborales constituye el principal factor de riesgo en las sociedades capitalistas ya que la ausencia de esos ingresos afecta [entre otras cosas] la supervivencia física del individuo”* (Isuani y Nieto Michel, 2002: 4).

Ahora bien, *¿por qué la gestión de los riesgos se realiza de manera colectiva?* Para percibir esto, más que ser *funcionalista* es necesario comprender, tal como señala a Esping Andersen (2000: 55), las siguientes razones: en primer lugar, porque el destino de los individuos, tiene implicancias colectivas, y por ende, puede atentar contra el propio bienestar general. En segundo lugar, porque la sociedad misma, reconoce que hay riesgos, que merecen protección social, esto es, atención pública. Y en tercer lugar, porque *“la creciente complejidad de la propia sociedad significa que una parte aún mayor de los riesgos se originan en fuentes que escapan el control de cualquier individuo.”*

Asociado a esto último, Isuani y Nieto Michel (2002: 4) agregan además que, *“los individuos no son capaces de administrar las contingencias sociales de manera individual, ya sea por problemas de información, por ausencia de medios o simplemente por la presencia de externalidades. ¿Cómo saber que contingencias futuras provocarían la imposibilidad de trabajar? ¿Cómo anticipar una depresión económica que deja millones de individuos desocupados? ¿Cómo anticipar el cambio tecnológico que vuelve obsoletas las habilidades laborales de millones de trabajadores?”*.

De aquí, es que adquiere significación sustantiva, el planteo realizado por Esping Andersen (2000: 55) cuando dice que *“La dependencia de los ingresos del mercado constituye un importante catalizador de los riesgos generalizados, ya que la propia supervivencia se halla a merced de condiciones sobre las que los individuos tienen muy poco que decir; los mercados no pueden garantizar unos ingresos, ni tampoco un puesto de trabajo.”*

las PS y el enfoque de la protección social del Estado

Por su parte, Golbert y Roca (2010: 29), hacen referencia a lo que podríamos interpretar como un enfoque alternativo para analizar las intervenciones sociales del Estado, al entender las mismas, como mecanismos de protección social, los cuales, son definidos por las autoras como el *“conjunto*

de acciones públicas destinadas a proteger a los trabajadores de determinados riesgos (accidentes de trabajo, enfermedad, desempleo, vejez, asignaciones familiares) así como las focalizadas en la atención a la pobreza”.

También Fonseca (2008) habla de la protección social, y la presenta como resultado de: *“la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo y la sociedad por medio de la solidaridad en el financiamiento”*. Bajo esta perspectiva se deriva un agrupamiento de las intervenciones sociales del Estado en materia de protección social, conforme a tres modalidades básicas de acción (Fonseca, 2008) que son las que presentamos a continuación:

- La asistencia social: asociada a la distribución de bienes y recursos para sectores que tienen necesidades específicas y con financiamiento fiscal.
- El seguro social: de base contributiva, que se vincula a la distribución de bienes y servicios a categorías ocupacionales.
- La seguridad social: relacionada al reparto de bienes y servicio al conjunto de individuos de una sociedad a fin de cubrir riesgos clásicos asociados a la enfermedad, la vejez y la exclusión.

Con relación a esto, en el texto de Repetto (2009: 25) se afirma que, una de las tensiones que atraviesa el enfoque de la protección social *“responde a la coexistencia de dos lógicas: la que relaciona de manera más o menos lineal los aportes (“cotizaciones”) y los beneficios, y la que claramente desvincula los aportes de las retribuciones, recurriendo para ello a los impuestos o subsidios cruzados.”*

A su vez, coligado a los planteos previos, Cappelletti et al. (2002: 2) destacan que: *“las diferentes medidas de Protección Social pueden correlacionarse con los diversos procesos de acumulación de un país y sus opciones de desarrollo, ya que al igual que el resto de las políticas sociales, son un*

instrumento de regulación que contienen dimensiones económicas, culturales, ideológicas y políticas.”

Finalmente, destacamos lo dicho en el documento de Mejía-Ortega (2007) que afirma que: *“La PS debe entenderse de manera amplia e integral, no sólo limitada al enfoque de riesgo y aseguramiento como actualmente ocurre (...). Debe incluir [en su estudio] todas aquellas variables de orden económico, político y social que garanticen [la comprensión y en consecuencia la posibilidad de] la salvaguardia en eventos adversos que pudieran causar detrimento a la salud, al empleo, al bienestar y a la calidad de vida de las personas, y basarse en criterios de equidad y justicia social.”*

la inserción laboral determina el ingreso y la desprotección laboral deriva en costos

También podemos complementar algunos de los desarrollos previos, a partir de considerar el planteo que realizan Dborckin et al. (2011:8) en relación a que, el modo en que los individuos logran insertarse en el mercado laboral⁵, además de determinar el ingreso, también determina otras dimensiones tan variadas como: *“el acceso a la protección social, la disposición de distintas dinámicas familiares, la posibilidad de tejer relaciones sociales o de construir una subjetividad satisfactoria”*; derivándose de esto, cuestiones vinculadas con *“La supervivencia material, tanto como al grado de inserción social y a la consistencia de la personalidad individual.”*

Además, -continúan los autores- el hecho de no disponer de un trabajo protegido, y en su lugar, solo tener acceso a un trabajo precario, en negro o informal, o en el caso extremo, no tener trabajo, trae consigo no solo graves costos económicos, sino también graves costos *“sociales, simbólicos y psicológicos en relación a las condiciones de vida individuales y familiares”* (Dborckin et al., 2011: 8), que bien pueden expresarse a través del concepto de *desafiliación* elaborado por Robert Castel

⁵ Si bien, a lo largo del trabajo se utilizará de manera indistinta el término mercado laboral (también llamado mercado de fuerza de trabajo) o mercado de trabajo, reconocemos, en coincidencia con lo planteado por Nahón (2002) que en términos estrictos, no puede hablarse de mercado de trabajo, dado que es la mercancía *fuerza de trabajo* la que se ofrece para su venta en el mercado, y no la mercancía *trabajo*.

(1997). Desafiliación que atenta, no solo contra la integración social sino además, contra la propia expansión de los derechos de ciudadanía (Gallo y Lanari, 2007).

observar formas y dinámicas que asume la mercancía de la fuerza de trabajo... permite entender las intervenciones sociales del Estado

Llegados a este punto, y luego de la discusión previa, pareciera cobrar mayor sentido la aseveración realizada por Danani (2009: 29-30), que indica que, [a la hora de entender las intervenciones sociales del Estado] en las sociedades capitalistas modernas, *“hay que observar las formas y dinámicas concretas que asume la forma mercancía de la fuerza de trabajo”*, entendiendo que la misma, tiene ese carácter fundamental, *“cualquiera sea la forma socio-jurídica e institucional que adopte, abarcando desde la más ‘tradicional’ relación asalariada formal que en algún momento de la historia se naturalizó, hasta las más flexibilizadas y desprovistas de ‘estatutos’, que irrumpieron el ciclo [neo]liberal aún en tránsito.”*

... en el marco del modo de producción capitalista, las PS buscan regular políticamente la reproducción material de la fuerza de trabajo

Nahón (2002: 27) por su parte, agrega que, en el marco del modo de producción capitalista, es necesario comprender que las PS busca *regular políticamente* la reproducción material de la fuerza de trabajo. Explicando que la regulación es política, *“en tanto se trata de una intervención estatal directamente social, no mediada por el intercambio mercantil, adoptada por el Estado como parte de sus responsabilidades en la reproducción de la fuerza de trabajo”*. En tal sentido, es que adhiere a la idea de que las PS ocupan *“un lugar central en la regulación de las condiciones de vida de los trabajadores durante todo su ciclo vital”*.

Asimismo, la autora también agrega (2002: 28) en línea con el planteo anterior, que la manera en que funciona este tipo de regulación *“es a través de la adecuación de las características fundamentales de la política social a las necesidades que el proceso de acumulación de capital posee respecto a la fuerza de trabajo”*. Esto implica reconocer que, *“las transformaciones de la política social están, en lo fundamental, influenciadas por las características específicas que*

adopte el mercado laboral, las cuales dependen, a su vez, de las transformaciones en el proceso de acumulación de capital.” Bajo esta perspectiva, describe la autora que: *“En tanto y en cuanto el proceso de acumulación de capital -a escala local y mundial- es un proceso histórico en transformación y desarrollo, el mercado laboral y la política social también lo son, lo que las lleva a adoptar diversas formas concretas en su desarrollo.”*

En relación a esto, Nahón también sostiene que, mientras que el mercado laboral se encuentra en expansión, *“con salarios crecientes, tasas de desempleo reducidas y derechos laborales en ascenso, la política social acompaña este desarrollo, plasmándose en beneficios materiales y derechos sociales crecientes para los trabajadores y sus familias.”* En tanto que, cuando el mercado laboral sufre un retroceso o retrae su expansión, la PS también sufre esta contracción, originando inevitablemente, *“un retroceso en las condiciones de vida de la mayoría”* y tendiendo a su vez *“a multiplicar las políticas frente a la pobreza y los problemas de empleo, las que buscan paliar la situación de inseguridad laboral en que ingresan conjuntos crecientes de trabajadores.”* Asimismo, el texto destaca que las PS expresan la cualidad de *“moverse históricamente en la misma dirección que el mercado de trabajo y el nivel de actividad”* (Nahón, 2002: 28).

Hecha esta presentación, a continuación haremos un breve recorrido, vinculado a ciertas finalidades que algunos autores plantean en torno a las PS y que nos parece necesario considerar a la hora de pensar las PS, no solo por lo sustantivo de las propuestas, sino fundamentalmente, por la vigencia, que presentan las mismas, a la luz de las demandas actuales de nuestras sociedades en torno a las PS. Para ello haremos una muy breve presentación de la propuesta de O’Connor, a continuación ofreceremos un desarrollo algo mayor del planteo de Marshall y una vez concluidas ambas presentaciones, cerraremos esta parte, con una breve mención del planteo de Esping Andersen en torno a los regímenes de bienestar, dada su fuerte presencia actual en diferentes discusiones, presentes en la literatura.

I.1.3- Planteos alternativos para interpretar las políticas sociales

las políticas sociales tienen la finalidad de sostener la acumulación y asegurar la legitimidad para promover el orden social

Ahora bien, considerando la idea de entender a las PS, como una gestión estatal asociada -entre otras cosas- a la reproducción de la fuerza de trabajo, Fleury (1997: 55) sostiene que: las PS encuentran “*en la dinámica de la acumulación capitalista, su condición de posibilidad pero también su límite*”. Este planteo, se halla en línea con la idea pionera de O’Connor (1973) relacionada al doble objetivo que cumplen las PS en el marco de ciertas tareas indelegables que deben cumplir los Estados capitalistas, esto es, asegurar la acumulación por un lado, y sostener la legitimidad por otro, creando las condiciones para promover la armonía social.

Esta perspectiva, también está desarrollada y ampliada en el texto de Vilas (1997: 932) cuando dice que, “*sin perjuicio de los análisis históricos del tema que indican que, por encima de las diferencias entre modelos particulares de acumulación, en el estado moderno (...) las políticas sociales desempeñan dos funciones básicas: a) apoyar el proceso de acumulación a través de la reproducción de la fuerza de trabajo; b) legitimar el orden político*”.

Ambas funciones, en palabras Thwaites Rey (2005: 5), parecieran traducirse como: “*asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital, lo que lo lleva a adoptar las medidas coercitivas necesarias para que las clases subalternas se acomoden -disciplinen- a la lógica del capital (coerción).*” Y además, “*legitimar su dominación para hacerla estable, recurriendo a una serie de mecanismos*” que se van a traducir en realizar gastos sociales a fin de lograr cierto grado de consenso entre las denominada clases dominadas (legitimación). Estas funciones, resultan esencialmente contrapuestas, generando además, [lo que podría interpretarse como] tensiones y sucesivas crisis, cuya resolución depende, precisamente, de la fuerza y aptitud de las clases con intereses confrontados para imponer las soluciones que les sean más favorables”

En similar sentido, Pastorini (2000), propone visualizar a las PS, como mecanismos de articulación de procesos tanto económicos, como políticos. Económicos, porque a través de ellas, se busca reducir los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, dando lugar a una socialización de lo que previamente, tenía que ver con una carga exclusiva a cargo del empleador a fin de favorecer la acumulación y la valorización del capital. Y políticos, en el sentido de que se procura mediante su instrumentación, el consenso social, la legitimación del orden, y la reducción de los conflictos sociales, entre otras cuestiones.

una perspectiva de análisis adicional, a partir de la propuesta de Thomas Marshall

Una posibilidad alternativa que ofrece la literatura, a la hora de estudiar las PS, tiene que ver con reconocer que las PS generan impactos en la estructura social, a partir de la conformación del ciudadano, como sujeto social (Repetto, 1998). En relación a esto, y de acuerdo al texto de Moreno, (2003: 1), plantear el tema de la ciudadanía, es pensar en *“un estatus conformado por el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. La no-discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía. Caso contrario los titulares de derechos permanecen en una situación de precariedad expresada ésta como déficit de ciudadanía.”*

Por su parte, Sojo (2002: 26) agrega que la cuestión de la ciudadanía, está íntimamente ligada a una cuestión más general que la contiene, y que se asocia a la forma democrática de gobierno. En palabras de este autor: *“Una vez establecidos los términos del pacto político prodemocrático, las sociedades inician un debate respecto de las características particulares de esa relación entre los individuos y el poder, entre el interés particular y las necesidades colectivas, entre ‘nosotros’ y ‘los otros’.”*

En relación al tema de la ciudadanía, resulta inevitable considerar la línea de trabajo, originada en el pensamiento de Thomas Marshall (1997), como una referencia casi obligada a la hora de entender el

nexo entre PS y ciudadanía, en el marco de un sistema capitalista estructuralmente desigual. Bajo esta perspectiva, Sojo (2002: 26) sostiene que el enfoque de Marshall, -más allá de ciertos cuestionamientos que se le puedan hacer- ofrece elementos para *“reflexionar en torno a las posibilidades de consolidación democrática”* en sociedades que debieron convivir con guerras civiles, o bien, que resultan atravesadas por situaciones de crisis económicas asociadas, entre otras cosas a políticas de ajustes; no en vano -afirma el autor-, en el despertar europeo de los rigores autoritarios animados por la Segunda Guerra Mundial, la revisión sociológica realizada en torno a la temática de la ciudadanía, adquirió un nuevo impulso.

La afirmación anterior, también es apoyada por Escalante (1995: 483), quien de manera concluyente alega que, pensar en torno a la cuestión ciudadana tiende a ser un acto cíclico, a menudo posterior a traumas políticos. En palabras de este autor: *“el tema de la ciudadanía suele resurgir en Occidente de manera cíclica, cada vez que parece necesario discutir de nuevo, o arreglar el conjunto de las instituciones políticas. Y es cosa lógica y entendible: en el asunto de la ciudadanía se complican los temas de la virtud, de la legalidad, el interés público y, por supuesto, el fundamento del poder político.”*

Hechas estas aclaraciones a continuación desarrollaremos brevemente algunos aspectos de la cuestión de la ciudadanía en Marshall, a fin de interpretar la relación entre esta temática y las PS. Para comenzar, diremos que efectivamente, la concepción moderna de la ciudadanía se origina en el pensamiento de este sociólogo inglés, quien en el año 1949 dio una conferencia en la Universidad de Cambridge en memoria del economista Alfred Marshall, reflexionando en su discurso sobre el proceso de expansión de la ciudadanía en el marco de un sistema de clases derivado del capitalismo (Marshall⁶, 1997). En este marco, lo que el autor inglés planteó, fue dar razón a la *“posibilidad de*

⁶ Estos temas fueron recogidos en su célebre ensayo Ciudadanía y Clase Social (1957), trabajo en el cual el autor desarrolla el concepto de ciudadanía como una formulación de derechos que intenta superar lo puramente formal y procedimental.

convivencia del ideal democrático de ciudadanía, que remite a un status de igualdad, con la lógica desigualitaria que acompaña al sistema capitalista” (Cortés Rodríguez, 2009: 24).

Y es que, lo que Marshall refleja en su obra, y tal vez sea uno de sus principales aportes, es la vigencia de una tensión entre ciudadanía y clase, al tiempo que va a resaltar el papel jugado [en esta tensión] por los derechos sociales, entendidos estos últimos como correctores de la desigualdad social derivada de la sociedad de mercado. En relación a esto, Fleury (2002: 202) destaca que *“La cuestión central del trabajo de Marshall era la búsqueda de la comprensión de cómo una noción igualitaria, como la ciudadanía, se desarrolló exactamente en una sociedad de clases, o sea, marcada por la desigualdad económica. La conclusión del autor es que el desarrollo del principio igualitario involucrado en la ciudadanía fue capaz de remodelar el sistema de clases, disminuyendo las desigualdades y mitigando los conflictos.”*

Asimismo, conviene recordar también, que la revisión socio-histórica que realizó este autor (Marshall, 1997), permitió también volver a las raíces y evolución de la ciudadanía, diferenciando tres esferas y/o etapas de desarrollo: La primera de las etapas se remonta al siglo XVII y se encuentra asociada a los derechos civiles [ciudadanía civil] que son los que atribuyen al individuo los derechos necesarios para la libertad individual: la libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión; el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos y el derecho a una justicia independiente en el marco del principio de igualdad ante la ley. La segunda etapa, se sitúa cronológicamente en el siglo XIX y abarca el desarrollo de los derechos políticos [ciudadanía política], que consisten en el derecho a participar en el ejercicio de poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política. Y finalmente, la tercera etapa, se afirma a través del siglo XX, consiste en el desarrollo de los derechos sociales [ciudadanía social], vinculados al derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y de seguridad social según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia y con independencia del nivel de ingreso.

En alusión a este tema, Sojo (2002: 29) interpreta que *“la evolución de los derechos de ciudadanía desde sus orígenes civiles hasta los derechos sociales es el resultado de un enfrentamiento entre los ideales individualistas que impulsan el desarrollo del capitalismo y una buena parte de los valores igualitaristas que empujan la formación del sistema político democrático.”* A su vez, tal como señala Roberts⁷ (1998), Marshall *“Tiende a ver una ciudadanía plenamente desarrollada cuando se reducen las tensiones de la desigualdad social inducida por el mercado por medio del estímulo de la igualdad de oportunidades y la movilidad social”* (Sojo, 2002: 29).

Por otra parte, y considerando de manera concreta los derechos sociales, los mismos se presentan en los países centrales, como garantes de una mínima seguridad y un mínimo bienestar económico, que Soldano y Andrenacci (2006: 18) asocian a la célebre *“liberación de la necesidad”* propuesta en el denominado Plan Beveridge y que provienen en Marshall, del sistema que Karl Polanyi vincula a *las leyes de Speenhamland* relacionadas con salarios mínimos de subsistencia; en tal sentido, el texto de estos autores destaca que la PS en Marshall, se constituye en el vehículo que permite realizar los derechos sociales, dando lugar a la constitución de *“una nueva estructura social de desigualdades tan mínimas como legítimas.”*

Del mismo modo, Bustelo y Minujin (1997: 13) destacan que Marshall *“fue preclaro al advertir que los países podían avanzar en mejorar la calidad de vida de las personas, pero sin que ese avance implicara un cambio en la distribución originaria del ingreso y la riqueza derivada de la propia lógica del capitalismo.”* En tal sentido, también aclaran que el sociólogo *“entendió los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y por lo tanto, abiertos a la posibilidad de su conquista.”* [En tal sentido] *“Los derechos sociales no son dádivas a súbditos y presuponen la constitución de actores que ‘ganen’ el espacio político que posibilite su implementación efectiva.”*

⁷ ROBERTS, Brian (ed.) (1998): Ciudadanía y política social, Colección centroamericana de reestructuración, N° 3, San José, FLACSO. Texto citado en el texto de Sojo (2002)

Complementando estas ideas, hay un llamado de atención que realiza Repetto (1998: 63) al decir que ciudadanía social no puede entenderse como sinónimo de PS, dado que la *“articulación virtuosa dependerá tanto de la existencia de derechos que la promuevan en términos de prácticas universales, como de múltiples condiciones históricas y sociopolíticas que permitan la materialización de tales normas.”* Finalmente, y ya para cerrar este apartado, creemos importante destacar que, las PS sí pueden contribuir a reducir las desigualdades, y en consecuencia pueden contribuir a resolver las tensiones y los conflictos sociales, al constituirse en lo que Gallo y Lanari (2007), llaman el elemento estructurador de la cohesión social, contribuyendo en última instancia a la consolidación de los sistemas democráticos. Bajo esta perspectiva, las PS son el instrumento idóneo que da lugar a la posibilidad de convivencia, entre el ideal democrático de ciudadanía, que remite a un estatus de igualdad, con la lógica desigualitaria que acompaña al sistema capitalista (Cortés Rodríguez, 2009).

El análisis comparado de las PS a partir de la perspectiva de Esping Andersen

Finalmente, presentaremos aquí una perspectiva de análisis alternativa en torno a las PS, asociada a la línea de trabajo desarrollada por Esping Andersen, vinculada al hecho de que existen diferencias en los diferentes países en torno a los rasgos y características asumidas por las PS, dado que: *“no todos los países occidentales han puesto en marcha los mismos dispositivos de protección social”* (Esping Andersen y Palier, 2009: 9). Esta última situación es la que pareciera expresarse, en la clasificación de regímenes de bienestar ideales (también denominados sistemas de protección social) de Esping Andersen (1993) -de acuerdo a la tipología pionera desarrollada Titmuss (1958), tal como destacan Draibe y Riesco (2006)-. Los cuales han sido denominados genéricamente como: regímenes residuales, regímenes corporativos y regímenes universales⁸, y convertidos de acuerdo a

⁸ La categorización de Esping-Andersen ha sido originalmente elaborada sobre la base de considerar los siguientes criterios: “la relación público/privada en la previsión social, el grado de desmercantilización (decommodification) de los bienes y servicios sociales, y sus efectos en la estratificación social. (...) el grado de desfamiliarización (disfamiliarization) o su contrario, el grado de familismo.” (Draibe y Riesco, 2006: 16).

Espina (2002) en la taxonomía de uso prácticamente universal para el análisis comparado de PS e instituciones, en función de formas específicas que adquirió la gestión del riesgo social y de la solidaridad.

Asimismo, corresponde aclarar aquí, tal como afirman Soldano y Andrenacci (2006), que esta línea de investigación y análisis asociada a las PS, es un buen punto de partida que nos permite una comprensión analítica de aquello que constituye lo específico de la PS del Estado de bienestar o Estado social, lo cual excede a la consideración de lo específico de las PS. Lo cual, nos lleva a reiterar aquí que, en este contexto, el Estado de bienestar es una construcción histórica, que sin dudas excede a las PS (Esping Andersen, 2000).

A su vez, con relación a la línea de trabajo de Esping Andersen, Cortés (2002) destaca, que la misma forma parte de una corriente de investigación que estudia de manera comparativa, los principales atributos de los “régimenes de bienestar” de la posguerra en los países capitalistas altamente industrializados, hasta la crisis del petróleo a mediados de los setenta, así como las transformaciones sufridas por los mismos a partir de la transición a la sociedad post-industrial, también llamada sociedad de la información. Entendiendo que, *un régimen de bienestar se puede definir como “la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia”* (Esping Andersen, 2000: 52).

Asociado a esto, Isuani y Nieto Michel (2002: 4) agregan que es importante destacar que los régimenes de bienestar, sus crisis y transformaciones posteriores, se desarrollaron históricamente y a lo largo de la geografía *“de acuerdo a constelaciones específicas de proyectos políticos embebidos de las tradiciones filosóficas de la modernidad”* reflejando en última instancia, la manera en que las coberturas sociales eran asignadas, de acuerdo a la forma en que se financiaban, y tomando como consideración particular, lo que antes señalamos, en relación al rol que diferentes instituciones, desempeñaron en la regulación de dichas coberturas.

Asimismo, continúa Cortés (2002: 149) un *“aspecto que incorpora [el autor] a fines de los noventa [y con el cual coincidimos], es que para dar una visión comprehensiva de los tipos de Estado de Bienestar, es preciso tomar en cuenta el contexto más amplio macroeconómico y macrosocial”*. En tal sentido, el texto de Cortés aclara que, Esping Andersen reconoce que la *“transición al capitalismo post-industrial transformó las políticas de bienestar, y produjo una intensificación de la desigualdad”*, dada la transformación –entre otras cosas- en el mercado laboral y en las familias, que dieron lugar a unos cambios en la estructura de riesgos.

El nuevo contexto económico [e institucional], continúa la autora -en alusión directa a la línea de trabajo desarrollada por el danés-, es el que está planteando los nuevos requerimientos a la PS; en tal sentido *“La inseguridad de la inserción en el mercado de trabajo, con la consiguiente inseguridad en la obtención de ingresos, aumentó los riesgos de las familias, la vulnerabilidad e incluso la pobreza, procesos que en Europa se concentraron sobre categorías especiales de la población: madres o padres solos a cargo de niños, familias incompletas, jóvenes, e inmigrantes. Esta extensión de los riesgos necesariamente dio lugar a un dilema que es el que contemporáneamente enfrenta la política social europea: la tensión entre demandas de igualdad en un contexto de expansión de riesgos”* (Cortés, 2002: 149).

Con relación a esta forma de estudiar las PS, cabe destacar que en el caso particular de nuestro país, la literatura ha señalado cierta dificultad, para ubicar nuestra situación en alguno de los tipos ideales de Esping Andersen, en el sentido de que el régimen de bienestar vigente en la Argentina, presentó un carácter mixto. Finalmente, *¿cuál es el valor del modelo del esquema de Esping Andersen?* Soldano y Andrenacci (2006: 34) destacan que *“a pesar de su relativo esquematismo, [su valor] residió en su invitación a pensar a la política social en función de la trama política y socioeconómica en los capitalismo del siglo XX.”* Y aunque, *“el trabajo por tipos ideales dificulta su extensión a regímenes nacionales con otras complejidades (...) [lo cierto es que] permitió poner en relieve la vinculación existente entre estrategias públicas tan distantes como el residualismo*

norteamericano y el universalismo británico y escandinavo.” Al mismo tiempo que abrió paso a comprender, tanto la estructura del mercado de trabajo, y la estratificación social⁹, como indivisibles de un modo de regulación pública de la economía.

A esto último, se agrega al reconocimiento que Isuani y Nieto Michel (2002: 5) plantean en relación a que, un *“breve recorrido por los modelos de regímenes de bienestar permite explicitar las tres preocupaciones centrales de las sociedades capitalistas: la proletarización de la fuerza de trabajo, la integración social y la igualdad.”* Por último, nos parece atinado reproducir el comentario realizado por Fleury (2007: 111), cuando dice que, a pesar de las diferencias registradas entre los regímenes de bienestar *“hay un supuesto básico común acerca del modelo de desarrollo económico necesario para su implementación. [Y es que] Se supone la existencia de un círculo virtuoso de la economía, en el cual el desarrollo económico es capaz de generar una tendencia al pleno empleo, acompañada del crecimiento de la masa salarial. Por fuera de esas condiciones, ninguno de esos modelos es viable.”* De aquí deriva, gran parte de la discusión actual, acerca de la reconversión de estos modelos, a la nueva realidad. Volveremos sobre este aspecto más adelante.

Hecha esta presentación, a continuación, proponemos analizar los orígenes históricos del accionar del Estado en materia social a partir de un breve recorrido por las nuevas leyes de pobres de Inglaterra de 1834; el seguro social de Bismarck de fines del siglo XIX y el informe de Beveridge de 1942 sobre la seguridad social. Una vez concluida esta parte, en lo que sigue presentaremos, también en perspectiva histórica, la evolución de las PS, bajo diferentes formas de Estado, en el marco de la dinámica capitalistas.

⁹ La estratificación social, se refiere a las *“diferencias de estatus y de clases habilitados a partir del conjunto de derechos sociales”* (Soldano y Andrenacci, 2006).

I.2- ORIGEN DEL ACCIONAR DEL ESTADO EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CAMBIOS DE CONFIGURACIÓN

I.2.1- Introducción

Comenzaremos esta parte relatando que, a lo largo de la historia de Europa occidental, pueden identificarse un origen y diferentes cambios en la concepción que se tiene de la protección social llevada adelante por el Estado, que son en definitiva los que han ido estructurando y reestructurando las intervenciones públicas en materia social, desde el siglo XIX hasta la actualidad, algunas de las cuales se traslapan o resultan simultáneas (Isuani, 1991, 1998, 2008. Capelletti et al, 2002. Barba, 2005), tal como se verá en los párrafos que siguen.

En tal sentido, partiendo de una instancia de vigencia de la filantropía privada que tenía como eje las organizaciones civiles y religiosas, puede decirse que desde fines de siglo XIX, las intervenciones en materia social, abandonan el ámbito privado, y se convierten en un asunto público de competencia estatal. Esta situación deriva en sistemas que en sus orígenes, están orientados por los principios de la beneficencia, y que están destinados a brindar protección a aquellas personas *incapaces* de obtener ingresos por medio del trabajo, al mismo tiempo que se erige en el mecanismo por el cual, se contribuye a mercantilizar la fuerza de trabajo, dando lugar a lo que Karl Polanyi denuncia como constitución de la *sociedad de mercado*.

En una segunda etapa, bajo la influencia del canciller alemán Otto Von Bismarck, las leyes sociales de la segunda mitad del siglo XIX -o mecanismos de protección social- pasan a designar las acciones estatales destinadas a proteger la fuerza de trabajo asalariada, en lo que se asocia a un intento de frenar el avance socialista. Posteriormente, en un tercer momento ciertamente sustantivo, aparece el denominado Informe Beveridge en Inglaterra durante el año 1942, que plantea las intervenciones sociales del Estado, como un sistema universal, que garantiza un piso social de

beneficios para el conjunto de la población en su condición de ciudadanos, con cargo a rentas generales, buscando de esta manera, extender la protección social, al conjunto de la ciudadanía.

En línea con lo anterior, y siguiendo el texto de Isuani (2007: 13) podemos vincular, cada uno de los momentos antes mencionados, con lo que el autor considera son tres principios básicos, que permiten estructurar estilos de intervención estatal en materia social: la discrecionalidad, la contribución y la ciudadanía, los cuales surgidos en momentos históricos diferentes, coexisten *“cual capas geológicas en muchas sociedades contemporáneas”*. Entendiendo el autor que, por el principio de la discrecionalidad, el que *“otorga el bien no tiene obligación de darlo y el que recibe no tiene derecho a recibirlo”*; por el principio de la contribución que *“accede al beneficio quien participa en su financiamiento”*; y finalmente por el principio de la ciudadanía que *“tienen derecho a la política social todos los habitantes de un país en su condición de ciudadanos y ella se financia con los recursos que brindan los impuestos”*.

Cada uno de estos principios, -discrecionalidad, contribución y ciudadanía-, que se vinculan respectivamente con la asistencia social, al seguro social y a la seguridad social planteados previamente en este trabajo (Fonseca, 2008), podemos asociarlos a la vez, de manera consecutiva con: las leyes de pobres, con el seguro social de Bismarck, y con la seguridad social esbozada por Beveridge, y definen en última instancia, la conformación de diferentes sujetos sociales, como beneficiarios de la intervención social: el pobre, el trabajador y el ciudadano, tal como se verá a continuación. Asimismo, cabe destacar, que también los tres momentos que a continuación desarrollaremos, están asociados consecutivamente a la tipología de Esping Andersen sobre los regímenes de bienestar: el residual, el corporativo y el universal. Volveremos sobre esta cuestión más adelante.

1.2.2- Las leyes de pobres de 1834 en Inglaterra

las leyes de pobres y la conformación del mercado laboral

Para analizar lo que se considera son los orígenes de la protección social por parte del Estado, es necesario remontarse a las llamadas nuevas leyes de pobres de Inglaterra del año 1834. Sin embargo, resulta importante retrotraerse más en el tiempo, y arribar a las denominadas viejas leyes de pobres (vigentes entre 1601-1834). Hacer este rodeo por la historia previa a 1834, permite comprender de manera más acabada las implicancias y la trascendencia que esta ley tiene, no solo en la conformación de un mecanismo de protección social desarrollado por el Estado en sus orígenes, sino en sus implicancias actuales derivadas de la conformación de un mercado laboral. *¿Por qué razón se toma el período previo a 1834? ¿Por qué no empezar, directamente por el año 1834 que es el que habitualmente toma la literatura como momento fundante de las PS?*

La respuesta es sencilla. Trazar la historia de la PS desde el siglo XVII, permite apreciar mejor el conjunto de relaciones sociales que determinan la ley de 1834. Y la historia desde 1601, es la que permite mostrar más contrastes, porque es la historia contada a partir de la organización original del sistema de asistencia a los pobres, en el marco de lo que Aliena Miralles (1990) plantea, como un cuestionamiento permanente sobre cuál es el mejor modo de tratar a la pobreza y los pobres: hay que asistirlos o hay que insertarlos en el mercado laboral.

Relacionado a esto, Spicker (2009), señala que las leyes inglesas de pobres, son consideradas como el primer sistema de tipo nacional que asiste a los pobres. Las mismas, proclamadas en 1598, se consolidan en 1601 bajo el reinado de Isabel, y pasan a dominar la PS en Gran Bretaña, al tiempo que logran ejercer una fuerte influencia en los países de habla inglesa. Estas leyes, sostiene el autor, identificadas en la literatura como “antiguas leyes de pobres”, si bien organizan un sistema nacional de asistencia a los pobres, en su práctica mostraron inconsistencia y dependencia de la administración local.

Asimismo, caben destacar dos innovaciones a estas leyes que merecen la pena mencionarse: la ley de Gilbert y los acuerdos de Speenhamland (Morell, 2002). La ley de Gilbert de 1782, *“introdujo el principio de ayuda exterior para los pobres capacitados, es decir, subsidios a los desempleados con cargo a impuestos locales”*; y la segunda innovación, del año 1795, tuvo que ver con un aumento considerable en la ayuda a los pobres, que significó además la implementación de nuevos subsidios, el más novedoso de los cuales, fue el que se fijó en los Acuerdos de Speenhamland, que estableció *“un subsidio para los trabajadores cuyos ingresos estuvieran por debajo de un nivel dado”* y que institucionalizó una nueva categoría de pobres: *“la de los trabajadores que a pesar de tener un empleo no ganaban un salario suficiente para mantener a su familia.”* (Rodríguez Caballero, 2003: 121).

En línea con lo anterior, y teniendo en cuenta que *“el avance del capitalismo implicó la progresiva desaparición del concepto feudal-patrimonial de responsabilidad, por el cual el barón debía proteger al campesino a cambio de trabajo y lealtad”*, durante el siglo XIX, las nuevas clases altas en Inglaterra *“rechazan ahora la idea de protección e impulsan la noción de responsabilidad personal”* (Isuani, 1991: 2). En este contexto, y en el marco de un debate parlamentario a lo largo de las primeras tres décadas del siglo XIX, en torno a la conveniencia de modificar la antigua ley de pobres, la mayoría de los economistas clásicos se manifestó en contra del sistema establecido hasta ese momento (Rodríguez Caballero, 2003). De hecho el propio Adam Smith, tal como destaca Polanyi (1957: 133) *“arremetió contra esta Ley porque inmovilizaba a la gente e impedía a los individuos encontrar trabajos útiles, al tiempo que impedía al capitalista encontrar trabajadores.”*

Bajo este marco, las antiguas leyes fueron abolidas en la práctica en 1834, con la redacción del *“informe de la ley de pobres de 1834”*, que es el que acabó por convertirse, ese mismo año en la *“ley de enmienda a la ley de pobres”* o *“nueva ley de pobres”* (Rodríguez Caballero, 2003). En este contexto, Polanyi (1957: 121) sostiene que, la nueva ley puso *“fin al reinado del terrateniente*

caritativo y a su sistema de socorros” dado que “La tentativa llevada a cabo para crear un orden capitalista desprovisto del mercado de trabajo había fracasado estrepitosamente”.

Por lo tanto, describe Isuani (1998: 2), *“la protección de los miserables”*, cuyo símbolo principal fue el experimento de Speenhamland en Inglaterra, se revierte en forma drástica con las nuevas leyes, que en definitiva van a terminar dando lugar a un mercado laboral, en cual se abandona el *“principio feudal de la responsabilidad que el señor tenía sobre el bienestar del siervo”* y se adopta *“una concepción que atribuye al trabajador la responsabilidad por su sobrevivencia. De esta manera, quienes estaban en condiciones de sobrevivir a través de su inserción en el mercado de trabajo, debían hacerlo, castigándose la mendicidad y la vagancia”*. Asimismo, continúa el autor, *“las condiciones de vida que ofrecían [las instituciones de beneficencia] eran tan deplorables que sólo alguien que no estuviera en condiciones de subsistir en el mercado de trabajo (...) podía sentirse tentado de recurrir a ellas.”* (Isuani, 1991: 2). En relación a todo esto, Spicker (2009: 180), resume, a la reforma de 1834, como una reforma fundada en dos principios: el principio del aislamiento, y el principio de la menor elegibilidad.

Así, las precarias condiciones de vida a las que tenían que someterse los beneficiarios, y el estigma social que suponía la comprobación previa de los medios de subsistencia, provocaba que solo los más desesperados aceptasen la ayuda de las instituciones benéficas. Y es que, como aclara Morell (2002: 88), el objetivo, de estas leyes era *“forzar a los ciudadanos a que resolviesen sus problemas por sí mismos, mediante su incorporación al mercado de trabajo [en tanto que], aquellos que fracasaban en su intento debían ser estigmatizados y sufrir su vergüenza ante la sociedad que se veía obligada a mantenerlos. Este es el precio que debían pagar por el fracaso”*.

En línea con lo anterior, resulta ilustrativa la afirmación que realiza Esping Andersen (1993: 59) cuando dice que, la nueva ley de pobres esconde, tras la aparente pasividad estatal, *“una política social activa diseñada para que el empleo asalariado y el flujo monetario se transformen en el eje de la existencia de la persona. Sin ningún recurso frente a la propiedad y sin ningún Estado al que*

poder apelar para satisfacer las necesidades humanas, el mercado se convierte en una prisión para el trabajador, dentro de la cual es obligatorio comportarse como una mercancía para poder sobrevivir” De esta manera -continúa el autor-, dado que el bienestar social y la supervivencia, pasan a depender de la voluntad de alguien para alquilar la fuerza de trabajo de otro, “La mercantilización tanto de las necesidades como de las personas puede fortalecer la máquina de la acumulación capitalista, pero debilita al propio trabajador”.

En este contexto, nos parece oportuno, recordar un planteo de Karl Marx en su obra *El capital*, y que va a reproducirse en el texto de Grassi (2000: 22). Allí, la autora hace referencia a que, el obrero libre en el mercado laboral, se enfrenta como poseedor de su mercancía “*fuerza de trabajo*”, con otros obreros que también son poseedores de mercancías equivalentes, y el contrato por el cual termina vendiendo su fuerza de trabajo, demuestra a ojos vista, que el capitalista dispone libremente de su persona [la del obrero]. En “*el momento en que se le deja en libertad para vender su fuerza de trabajo es precisamente el momento en que se ve obligado a venderla... [entonces lucha por] (...) una ley del Estado, un obstáculo social insuperable que les impida a ellos mismos venderse (...) mediante un contrato libre con el capital*”.

Hecho este breve recorrido, en lo que sigue pasaremos revista al planteo realizado por Polanyi, que vincula las leyes de pobres de 1834, y lo que entiende son consecuencias derivadas de su implementación, con plena vigencia en la actualidad: esto es, la constitución de la sociedad de mercado. Luego de esta breve presentación, retomaremos los planteos realizados por Bismarck y Beveridge respectivamente.

las leyes de pobres de 1834 y la constitución de la “sociedad de mercado”
¿Quién fue Karl Polanyi? “*Polanyi (1886-1964) fue uno de los primeros autores que exploró de forma sistemática la forma en que las consideraciones antropológicas generales podían ayudar a entender tanto la dinámica de las sociedades capitalistas como algunas limitaciones importantes de la teoría económica convencional*” (Rendueles, 2004: 156).

Asimismo puede decirse, siguiendo a Lahera Sánchez (1999: 28), que su obra permite acceder a los fenómenos económicos desde una perspectiva crítica, sin ser considerado un marxista; en tal sentido su reflexión rastrea el origen socio-histórico y cultural de la denominada economía de mercado, permitiéndole establecer -entre otras cosas-, la forma en que ésta transformó las relaciones sociales sobre las que se organizaría luego la sociedad, lo que derivó en un posterior análisis crítico del *“pensamiento económico tanto en sus aspectos disciplinares como en su concepción sobre la naturaleza misma del ser humano y de la sociedad.”*

A continuación exponemos algunas de estas ideas en base a los planteos realizados por el propio Polanyi (1947, 1957). Así, en palabras del autor de *“La gran transformación”* (1957), durante el siglo XVIII la sociedad había logrado resistir de manera inconsciente a cualquier situación o circunstancia que pretendiera reducirla ni más ni menos que a un apéndice del mercado. En dicho contexto *“Resultaba inconcebible una economía de mercado que no comportase un mercado de trabajo, pero la creación de semejante mercado, concretamente en la civilización rural de Inglaterra, suponía nada menos que la destrucción masiva de las bases tradicionales de la sociedad.* A su vez, continúa el autor, entre 1795 y 1834, es decir, en plena efervescencia de la denominada Revolución industrial, la vigencia de la Ley de Speenhamland en Inglaterra, se comportaba como un impedimento a la creación de un mercado laboral.

Sin embargo, esta situación fue franqueada *“cuando la economía de mercado estaba lista para expandirse, y cuando se comprobó que la ausencia de un mercado de trabajo era para las clases populares un mal aún peor que las calamidades que acompañarían su institucionalización.”* En este contexto, el llamado subsidio de Speenhamland, parecía tener la pretensión de *“impedir la proletarización del pueblo llano o, al menos, frenarla. El resultado fue lisa y llanamente la pauperización de las masas que, durante el proceso, perdieron casi sus rasgos humanos.”* (1957: 117).

Y es que, el capitalismo liberal o liberalismo fue, para Polanyi, *“la respuesta inicial del hombre al reto de la revolución industrial”*, destacando además que *“a fin de usar maquinarias complejas y potentes”*, la economía humana se transformó *“en un sistema de mercados autorregulados”* dando paso a que esa extraña innovación *“modelara nuestros pensamientos y nuestros valores”*. Bajo esta perspectiva, Polanyi señala que el *“el surgimiento del laissez faire fue un trauma para la visión que el hombre civilizado tenía de sí mismo y jamás se ha recobrado por completo de sus efectos.”* (1947: 1, 2). Dado que, tal como sostiene el autor, la economía liberal, como una reacción del hombre frente a la máquina dio paso a una nueva sociedad, la sociedad de mercado, cuyo surgimiento se asocia con la siguiente ficción jamás imaginada:

“El trabajo y la tierra fueron transformados en mercancías, es decir, fueron tratados como si hubiesen sido producidos para ser vendidos. Es obvio que no eran mercancías porque no habían sido totalmente producidos (como la tierra) o, en el caso contrario, no habían sido producidos para ser vendidos (como el trabajo). Adquiriendo y vendiendo libremente el trabajo y la tierra, se logró aplicarles el mecanismo del mercado. Ahora había oferta y demanda de trabajo, oferta y demanda de tierra. En consecuencia, había un precio de mercado, llamado salario, para el uso de la fuerza de trabajo y un precio de mercado, llamado renta, para el uso de la tierra. El trabajo y la tierra tenían mercados propios, en forma análoga a las verdaderas mercancías, que se producían con su contribución.” (1947: 2).

En este esquema Polanyi afirma que *trabajo*, no es más que un sinónimo de hombre y tierra no es más que un sinónimo de *naturaleza*, reconociendo de esta manera que *“la ficción de la mercancía ha sometido el destino del hombre y de la naturaleza al juego de un autómata que se mueve por sus propias normas y se rige por sus propias leyes.”* Y completa su idea planteando que *“La economía de mercado creó entonces un nuevo tipo de sociedad. El sistema económico o productivo quedó sometido a un mecanismo que operaba en forma autónoma. Un mecanismo institucional controlaba a los seres humanos en el desarrollo de sus actividades cotidianas, igual que a los recursos*

humanos. Este instrumento del bienestar material sólo era controlado por los incentivos del hambre y de la ganancia o, más precisamente, por el temor a carecer de los medios indispensables para la existencia y por las expectativas de beneficio. Mientras que todos aquellos que carecían de propiedad fueran obligados a vender su trabajo para satisfacer su necesidad de alimento, y mientras que todos aquellos que tenían propiedades fueran libres de comprar en los mercados más baratos y vender en los más caros, la ciega máquina seguiría arrojando cantidades siempre mayores de mercancías en beneficio de la raza humana.” (1947: 2-3).

Bajo esta perspectiva, el autor concluye que tanto el temor de los trabajadores a la miseria, como la avaricia de los empleadores por alcanzar beneficios, son los elementos que inevitablemente sostienen ese enorme aparato y de esa manera, el mecanismo de mercado pasa a ser un determinante de la vida social, convirtiéndose la organización humana, en una sociedad económica. Volveremos sobre este aspecto, más adelante.

1.2.3- El seguro social de Bismarck para los asalariados y la necesidad de control político

Ahora bien, desde mediados del siglo XIX e inicios del XX, en Europa se produce “*en diversos contextos una vinculación estrecha entre la política social y las necesidades de legitimación o control político enfrentadas por diversos gobiernos*” (Barba, 2005: 19). En relación a esto, Isuani (1998) destaca que, la desprotección sufrida por los trabajadores frente a los abusos de los capitalistas en una etapa de crecimiento industrial, los empujó a organizarse en mutuales para protegerse en caso de enfermedad o invalidez. Éstas, constituidas como un símbolo de enfrentamiento de los asalariados contra las consecuencias vinculadas con el mercado laboral libre (desregulado), derivaron luego en sindicatos que agregaron a su accionar la conquista y defensa de los beneficios laborales: “*A esta altura, los trabajadores no adoptaban sólo estrategias defensivas frente al capital, sino que asumían iniciativas para demandar y obtener, por medio de negociación*

o conflicto, mejores salarios, reducción de la jornada laboral u otras mejoras en las condiciones de trabajo” (Isuani, 1998: 3).

Asimismo, continúa el autor, la fuerza de trabajo organizada, dio paso a la creación de centrales sindicales y de partidos políticos, que pretendían cambiar el orden social vigente, *“un cambio profundo, generalmente revolucionario”*. Y es que, *“Organizaciones como las diversas centrales sindicales anarquistas, anarcosindicalistas o la socialdemocracia alemana y el laborismo inglés anunciaban desde finales del siglo pasado que, más allá de las demandas por beneficios laborales”* los trabajadores se estaban convirtiendo en un nuevo actor político y social, con pretensiones de intervenir en el dictado de las reglas de juego de la organización socio-productiva (1998: 3).

En este contexto, Isuani destaca (1992: 2) que bajo la iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck, nace el seguro social, que va a significar además *“una ruptura con las instituciones de la beneficencia”*, en el sentido, que las leyes de pobres de 1834 *“eran discrecionales y estigmatizantes”* en tanto que el seguro social en cambio, estaba basado *“en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado.”* Además, no estaba dirigido hacia el llamado pobre o miserable, sino que su destinatario era el asalariado, lo que a su vez contribuiría a compeler a potenciales beneficiarios, a sostener su financiamiento, fortaleciéndose de esta manera, el derecho a reclamar por el beneficio.

De esta manera, la figura del seguro social creada por Bismarck estuvo dirigida en sus comienzos para los obreros industriales, entre quienes existía la mayor influencia socialista, ampliándose tiempo después a otros grupos sociales; de hecho, González Muñoz destaca que: la *“legislación, implicaba la aportación de recursos por parte de tres sectores: obrero, patrón y estado (éste último no solo como financiador, sino también como administrador)*. Con este tipo de legislación lo que se buscó fue *“asegurar a gran parte de la población como un medio necesario para hacer frente a problemas como la vejez, los accidentes, los jubilados y los desempleados”*, además *“de contrarrestar la influencia socialista”* (González Muñoz, 2004: 7).

Asimismo, Barba (2005: 19) sostiene que el *“seguro social formó parte de la política de Bismarck de promoción de la unidad nacional y estímulo del desarrollo capitalista, conducidos por un Estado fuerte, que intentaba controlar a la clase trabajadora y promover la paz social mediante políticas ‘paternalistas’”*. En otras palabras, lo que esta propuesta pretendió fue *“promover el bienestar de los trabajadores -a fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia- y eludir la demanda de opciones socialistas más radicales.”* (OIT, 2009).

En tal sentido, Bustelo y Minujin (1998: 4) destacan que, tanto el canciller Bismarck como los diseñadores de este esquema de protección social pionero, que eran básicamente políticos conservadores *“estaban conscientes de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales a través del mercado”*. Y es que, en términos políticos, el seguro social se introdujo *“como parte de la construcción de la república germano-prusiana, integrando estados anteriormente independientes y como una medida explícita para incluir en ella al nuevo proletariado industrial emergente.”*

El seguro social bismarkiano, que relaciona la protección social con el estatus ocupacional y los aportes provenientes del empleo, pasó a cubrir los problemas emergentes de accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad y la ancianidad, en un esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos, y resultó introducido progresivamente, de acuerdo al siguiente orden:

- Seguro contra enfermedad en 1883.
- Seguro contra accidentes de trabajo en 1884.
- Seguro contra la invalidez y la vejez durante 1889.

Asimismo tal como destaca Halperin et al (2008: 107), *“Los resultados de la aplicación de este Modelo fueron tan eficaces que muy pronto es extendido a Europa y un poco más tarde a otras partes del mundo.”*. Asimismo, Repetto (1998: 57), resume que la estrategia de Bismarck tenía una

finalidad doble: considerando la sociedad industrial incipiente, pretendía por un lado brindar seguridad a los trabajadores, y por otro, agregaba la intención de *“captar en términos de apoyo político en su favor un amplio sector de la población, que potencialmente podría adherirse a la oposición socialdemócrata”*.

Y aunque tal como destacan Bustelo y Minujin (1998: 4), es cierto que el esquema básico bismarckiano *“tenía como objetivo político contener el proceso de expansión de la ciudadanía, no es menos cierto que indirectamente, se sientan las bases para pensar la solidaridad como respuesta a problemas públicos comunes y a la política social como base para la construcción de un ‘proyecto nacional’”*. Finalmente destacamos del texto de Isuani (1991: 2) que, *“La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social del Estado”*.

En este contexto, es que el autor (1998: 3) afirma a partir de un trabajo de Rimlinger¹⁰ (1971) que: se registra un cambio en la acción redistributiva del Estado, a través de la aparición de la figura del seguro social, que va a ser visto, como un *“elemento destinado a ‘prevenir el orden’ y evitar que la ‘cuestión social’ alcanzara un punto álgido”*. A la vez que también va a ser considerado como un *“instrumento de negociación utilizado por las elites gobernantes para desradicalizar el conflicto social”*, -más que una respuesta a demandas del movimiento obrero per se-, poniendo de manifiesto, de la misma forma que planteamos previamente, la importancia adquirida por la fuerza de trabajo como actor social y político, que a esa altura ya no podía ignorarse.

¹⁰ RIMLINGER, Gastón (1971): *Welfare Policy and Industrialization*, John Wiley and Sons, Nueva York. Citado en el texto de Isuani (1998).

1.2.4- El informe de Beveridge en 1942 y la seguridad social para los ciudadanos

Ahora bien, a partir de la segunda guerra mundial aparece en el Reino Unido, de acuerdo a Barba (2005: 20), *“un ejemplo distinto de interacción entre la política social y la búsqueda de legitimidad política”*. Allí, con el cambio de siglo y *“debido a la obtención de derechos políticos y laborales por parte de los obreros, como los derechos al sufragio y a su organización en sindicatos, tanto los conservadores como los liberales se dieron cuenta de que necesitaban competir por su apoyo. Por ello, ambos partidos se mostraron alternativamente dispuestos a aceptar paquetes de nuevas medidas sociales”*.

En este marco, es que se introduce el principio de la “seguridad social” a la legislación y PS británicas. Principio que se convierte *“en una alternativa a las ‘pruebas de medios o necesidades’ características de las políticas asistenciales delineadas por las Leyes de Pobres”* de 1834.

Bustelo y Minujin (1998: 4) señalan, que luego de Bismarck, *“ningún otro evento en el desarrollo de la política social fue tan significativo como la presentación, en 1942, del informe El Seguro Social y sus servicios correlativos de sir William Beveridge.”* Y es que, recordemos que por esa época, *“Se vivía en Gran Bretaña la Segunda Guerra Mundial y Beveridge estaba determinado a prevenir que la situación del país retornara al sistema de desigualdades sociales del pasado.”* En ese contexto, Beveridge se las ingenia para idear un sistema, que generara *“solidaridad entre las clases sociales, entre los empleadores y los empleados, incluyendo los trabajadores por cuenta propia y los desempleados.”*

De acuerdo a Spicker (2009: 52), el mencionado informe, catalogado por la prensa inglesa como *“un sistema de cobertura social ‘de la cuna a la tumba’”*, se refiere a un conjunto de consideraciones relacionadas al seguro nacional británico. Lo que en la práctica significó, de acuerdo a Repetto (1998: 56) *“un piso igualitario de beneficios para todos los ciudadanos”*. Asimismo, se dice que el informe proponía un plan que se iba a basar en los siguientes principios:

Habría una cobertura universal; se identificaría a los contribuyentes de acuerdo a tipos de seguros, habiendo una clasificación de los trabajadores en un esfuerzo por enfatizar la naturaleza global del esquema; se brindarían beneficios fijos, en el que cada receptor recibiría el mismo beneficio al tiempo que cada contribuyente pagaría sobre las mismas bases, esto es, habría contribuciones fijas; se establecería un sistema adecuado de beneficios -lo que para Beveridge significaba la oferta de un mínimo de subsistencia-; y finalmente se prevería una única administración nacional (Spicker, 2009).

El informe, también recomendaba genéricamente, la creación de un sistema de seguridad social, contra la enfermedad, el desempleo y el envejecimiento, por contribuciones, y se planteaba que sus beneficiarios fueran el conjunto de los ciudadanos. *“El nuevo sistema suponía una serie de derechos sociales e incluiría pensiones familiares, beneficios por maternidad y apoyo a las viudas. Sería financiado a través de las contribuciones de los empleados, los empleadores y del Estado, pero su cobertura sería universal y por ello tendría un carácter solidario”* pues el enfrentamiento de los riesgos sociales sería compartido (Barba, 2004: 11. Barba, 2005: 20).

Con estos planteos, se abandona la idea de Bismarck del seguro social selectivo para trabajadores, y se pasa a una idea más global de seguridad social para el conjunto de la ciudadanía, que Bustelo y Minujin (1998: 4) resumen como: *“un piso universal de beneficios igual para todos los ciudadanos -trabajadores o no- a través del cual una comunidad otorga una protección mínima por medio de una contribución también mínima y regular. Paralelamente, Beveridge era partidario de continuar con el sistema de asistencia social para todos aquellos que no podían trabajar y que por lo tanto, no contribuían al sistema de seguro, una forma de garantizar un ‘piso social’ para todos.”*. En síntesis, tal como sostiene Isuani (1998: 4), a través de esta nueva propuesta, *“se opera una importante transición entre el acceso al beneficio justificado por la contribución, a aquel generado por la ciudadanía.”*

Bajo este esquema, es necesario hacer una advertencia: y es que tal como sostiene Barba (2005: 21) el mantenimiento del pleno empleo, era visto “*como el factor fundamental para lograr que la seguridad social alcanzara, eventualmente, a la totalidad de la población e hiciera que la red de protección asistencial se convirtiera en algo innecesario*”. Sin embargo, en los hechos, esta situación no pudo materializarse por completo y derivó en la práctica en “*la reforma del Sistema de Seguridad Social y la creación del Servicio Nacional de Salud, ambos aprobados en 1946, así como por la Ley de Asistencia de 1948, iniciativas impulsadas por los laboristas*” que llegaron al poder, derrotando a Churchill, luego de la segunda guerra mundial

A su vez, tal como asevera Repetto (1998: 56), luego del impacto parcial en el sistema inglés de PS, la propuesta de Beveridge, “*rápidamente cruzaría las fronteras, pasando a constituirse en un ‘deber ser’ promovido por ciertos organismos internacionales (como la Organización Internacional del Trabajo: Convenio 102 de 1952) y puesto en marcha por gobiernos de diversas latitudes.*” Sin embargo, y más allá de lo anterior, Spicker (2009: 52) señala que, *en la práctica concreta el plan tal cual se había planteado, “no logró proporcionar una cobertura universal debido a varias razones importantes”,* que tuvieron que ver con que en la práctica, cualquier plan que dependa de contribuciones inevitablemente deja brechas; con que el gobierno del Reino Unido, no financió de manera completa el plan y porque Beveridge no incorporó en él ni costos de las viviendas ni la situación particular de padres y madres solteros. Asimismo, -continúa el autor- también se constató que los niveles de beneficio propuestos por el Informe Beveridge, “*eran insuficientes para llevar una vida social decente para la época, es decir 1942, cuando se lo estaba aplicando*”.

No obstante lo anterior, sí destacamos que su impacto en la forma de entender las PS, trascendió estos resultados, y se materializó en políticas concretas de tipo universal, llegando inclusive su planteo, hasta nuestros días. Finalmente, otra consecuencia importante del mencionado informe, destacada por Barba (2005: 21) es que “*La experiencia británica fue a un tiempo el fundamento de*

la escuela de la administración social y la base para la concepción desarrollada por T. H. Marshall” acerca del concepto de ciudadanía social, como complemento indispensable de la ciudadanía política y de la ciudadanía civil, que supone asegurar estándares de bienestar ampliamente compartidos por el conjunto de la sociedad.

I.3- SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EL MARCO DE UNA PERSPECTIVA INTEGRAL

I.3.1- Introducción

“¿aprenderemos algo mirando al pasado?”

La respuesta es sí, siempre que no esperemos recetas ni nada por el estilo” (Gazier, 1988: 7). La justificación para incluir esta sección y la siguiente, descansa en que tal como destaca Golbert (2004), la historia es un pasado que se expresa en el presente, y en el caso concreto de los hechos del pasado de las PS, su narración y consideración permite diseñar mejores intervenciones, al reconocer expresamente: por un lado la singularidad del hecho social como resultado de una construcción histórica compleja y heterogénea y por otro, que las PS no se diseñan ni se gestionan en el vacío, sino que responden a un entramado social, político e institucional determinado.

Esta perspectiva -llama la atención la autora- se contrapone con otra, la que considera posible que para diseñar una nueva política o programa social solo basta con tomar la situación presente, establecer objetivos, fijar metas, analizar costos - beneficios de la intervención, y pasar por alto la singularidad y complejidad del entramado político institucional, así como la particularidad del sujeto social sobre el cual se va a aplicar la PS. En este caso se estaría partiendo de una visión a-histórica, donde los sucesos del pasado no revisten ningún interés ni utilidad para los encargados de diseñar y gestionar PS.

Con relación a esta propuesta de rodeo por la historia de las PS, puede decirse de acuerdo a Barba (2005: 16) que, luego de tantos años de PS, resulta inevitable pensar que la misma resultó acompañada en forma alternativa por *“enfoques pragmáticos de carácter técnico, por estrategias de control político, por estrategias de vinculación de la población al trabajo asalariado y por una*

creciente racionalización, provocada por el peso cada vez mayor de la ciencia y la tecnología en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas sociales.”

Ahora bien, *¿qué valor hayamos en la historización de las PS, que nos lleva a exponerlas en esta parte del trabajo? La respuesta es simple.* Siguiendo el planteo de Golbert (2004: 32), *“el presente se construye sobre realidades sociales e institucionales complejas, determinadas históricamente y cuyo peso e incidencia deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar políticas sociales”*. Bajo esta perspectiva, creemos que... la historización permite una mejor teorización que deriva en una mejor comprensión de la realidad. Y comprendiendo mejor la realidad, se pueden hacer mejores diseños, y fundamentalmente, mejores intervenciones sociales.

¿Por dónde empezar entonces? a pesar de que la PS reconoce su origen ya en las primeras etapas del capitalismo, es en la fase del capitalismo moderno -industrial y financiero- que su naturaleza y su organización, se transformaron profundamente, de la mano de la sociedad salarial. En tal sentido, coincidimos con el planteo que realiza Esping Andersen (1993) cuando dice que las PS ni pueden ni deben entenderse al margen del mundo del empleo capitalista. En tal sentido, proponemos a continuación diferenciar con fines analíticos las siguientes cuestiones que serán desarrolladas en lo que sigue:

1- En primer lugar, buscaremos establecer los vínculos entre: la dinámica del sistema capitalista, diferentes formas de Estado, la contradicción fundante del Estado capitalista moderno, y las PS. La articulación de estas diferentes temáticas las resumiremos en un esquema síntesis.

2-Concluida esta parte, a continuación pondremos en movimiento dicho esquema, a fin de analizar la actualidad de las PS, a través de presentar la evolución particular, seguida por lo que consideramos son dos de sus áreas representativas: las políticas de trabajo -PT- y las políticas de asistencia social -PAS- o de lucha contra la pobreza. Una vez presentada esta descripción, concluiremos esta parte, también con la presentación de un esquema síntesis.

I.3.2- Dinámica capitalista, formas de Estado y políticas sociales

las PS en el marco más amplio del esquema de acumulación vigente

Comenzaremos esta parte, con una afirmación que realiza Vilas (1997: 932) que sostiene que, “*Sin negar ni reducir su especificidad, toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado*”, en virtud de que cada esquema imprime en las PS, rasgos y condicionamientos que son propios y que no pueden generalizarse completamente. En tal sentido, lo que el autor sostiene es que, el pasaje experimentado en los países centrales, de un “*modelo de acumulación de tipo keynesiano-fordista a otro genéricamente denominado neoliberal, ha repercutido severamente en las políticas sociales*” [representadas a través de las PT y las PAS].

Esta aseveración, no es menor, y es coincidente con lo que afirman Briones y Lo Vuolo (2011: 3) en relación a las PS, cuando plantean la necesidad de “*considerar una mirada sistémica e histórica para comprender los procesos económicos*”. También Garretón (1999: 1) menciona el contexto socio histórico vinculado con las PS, al decir que “*Las políticas sociales se desarrollan y adquieren significación en determinados contextos socio-históricos*”. En línea con esto, nos parece oportuno diferenciar aquí, los procesos económicos vigentes en los países capitalistas centrales versus los vigentes en los países periféricos, dado que entendemos que, es la dinámica del capitalismo en los países centrales, la que condiciona y en parte determina lo que ocurre en los países de la periferia. Esto último supone considerar que, para el estudio y comprensión de nuestra realidad económica y social latinoamericana y argentina, también es necesaria una mirada histórica-estructuralista, manifestada en toda su amplitud, diacrónica y sincrónicamente (Bielschowsky, 1998. Dos Santos, 1998. Sztulwark, 2005. Sunkel, 2007).

las transformaciones en los modelos de acumulación, también derivan en cambios en las formas de Estado.

Ahora bien, también la literatura analiza las repercusiones que las transformaciones en los modelos de acumulación generan, en los diferentes tipos históricos de Estado capitalista y en las políticas públicas [y en definitiva en las PS]. En tal sentido, destacamos lo planteado por Thwaites Rey (2005: 4) quien afirma que, es posible identificar “*formas históricas de Estado capitalista, que se corresponden [y esto es lo que nos resulta importante destacar] con los grandes ciclos en el proceso de acumulación capitalista a escala mundial*”.

En esta perspectiva, nos parece acertado destacar, el eje de discusión planteado en por Isuani (1998, 2006) cuando analiza las transformaciones de las PS, en referencia a lo que entiende son tres etapas históricas, que denomina genéricamente: liberalismo, keynesianismo y neoliberalismo.

A su vez, también subrayamos, la forma de análisis seguida en el trabajo de Soldano y Andrenacci (2006) que también se reproduce parcialmente en el texto de Repetto y Andrenacci (2006), en la cual, los autores si bien no realizan una discusión acerca de la relación entre modelos de acumulación y formas de Estado, sí presentan al conjunto de PS en los países centrales y en los periféricos, en relación directa [o como productos] de lo que entienden son las tres formas de Estado capitalista: el capitalista clásico, el Estado de bienestar o social y el neoliberal. Y que en el texto se presentan como tres grandes periodos históricos.

Ahora bien, retomando la idea planteada por Thwaites Rey (2005) acerca de la relación entre formas de Estado capitalista y ciclos en el proceso de acumulación, nos parece interesante añadir aquí, el planteo que hace Tarcus¹¹ (1992), en relación a entender a cada ciclo de acumulación capitalista, como una totalidad compleja que involucra diferentes elementos: una forma de acumulación de capital, expresada en una particular división social del trabajo, en una organización del proceso de trabajo, y en una manifestación de procesos tecnológicos concretos; en segundo lugar, una manifestación concreta de la relación capital-trabajo, esto es, una manera particular de producción

¹¹ TARCUS, Horacio (1992): La crisis del Estado populista. En: Revista Realidad Económica N° 107, abril-mayo, Buenos Aires. Citado en: Thwaites Rey (2005)

y reproducción de las clases fundamentales, así como una particular forma de vinculación orgánica entre sí; y finalmente, una determinada forma asumida por el Estado. De ahí que, lo que se denomina como "*crisis de Estado*" inevitablemente involucra considerar, esta totalidad.

También Graciarena (1984) vincula los cambios en las formas de Estado, con la ocurrencia de *crisis de Estado*; entendiendo también que en la crisis de una forma de Estado, lo que cambia es la figura de éste, sin plantearse cambios, en la relación fundamental de dominación. Esto significa que, así como el tipo de Estado depende de la estructura económica de la sociedad, las formas de Estado -al interior de un tipo dado-, dependen de condiciones históricas concretas (Harnecker, 1984). En relación a esto, merece la pena recordar el enfoque explicativo del intervencionismo estatal vinculado, con el economista polaco, Michal Kalecki (1943), definido en el texto de King (2009: 42) como un economista autodidacta, que además goza del mérito de representar un puente estratégico "*que une los pensamientos keynesianos y marxista*".

Dicho enfoque, el autor lo presenta en el marco de la visión reduccionista de la relación Estado y poder económico planteada por Engels, donde el Estado, es el instrumento de que se sirve el capital para explotar el trabajo asalariado. De esta manera, su enfoque, no solo hace notar, la subordinación de los poderes públicos al poder económico, sino que fundamentalmente, busca demostrar la limitación de los grados de libertad de la acción pública, al suponer que la actuación estatal del Estado en la economía, está circunscripta a la reproducción del capital que aparece como lo prioritario en el modo de producción capitalista (Bilder et al., 2003. Medici, 2008. Rapoport, 2009. Villamarín, 2009).

¿cómo interpretar la dinámica del sistema capitalista y cómo interpretar al Estado en perspectiva histórica?

La respuesta al interrogante previo, está lejos de resultar sencilla, dado que ambos temas tienen sustancia por sí misma -más allá de su estrecha vinculación con las PS-, y además [o fundamentalmente], han sido estudiados a lo largo de la historia por un sinnúmero de autores,

atravesados por diferentes perspectivas disciplinares y teóricas lo que dificulta la síntesis crítica y en lo fundamental, excede con creces el objetivo de este trabajo. Sin embargo, y más allá de lo anterior, nos parece oportuno verter aquí algunas consideraciones respecto a ambos temas que entendemos aportar cierta sustancia a la comprensión de ambos temas, entendidos aquí como soportes de las PS.

La primera es que, tal como decía Dobb (1971), los diferentes significados atribuidos al capitalismo, tienen diferente grado de influencia, tanto en la investigación como en la interpretación histórica. La segunda es que, más allá de lo anterior, resulta necesario asumir que, en la actualidad, *“el capitalismo: no ofrece a amplios sectores sociales, capacidad de inserción en el sistema productivo y por lo tanto los priva de ingresos que les permitan acceder a consumos básicos.”* (Isuani, 2002; 5). Y la tercera, es que tal como explica Brenner (2009: 9) hay una evidente dificultad, al momento de ofrecer una explicación sistemática de la evolución del desarrollo capitalista -en particular luego de la posguerra-, en virtud de que para hacerlo, se precisa *“integrar la teoría y la historia comparativa, lo que supone una tarea colosal, más difícil aún por la escasez de estudios globales y la insuficiencia de la teoría económica ortodoxa, que apenas reconoce el problema y que en cualquier caso no está bien dotada para afrontarlo al carecer de una teoría de acumulación del capital”*.

En relación a esto último, agregamos también que hay una fuerte crítica que suele hacerse a la disciplina económica y en particular a la teoría económica de la corriente predominante [también llamada ortodoxa o neoclásica]. Y es que en las últimas décadas se ha alejado del mundo real, en favor de un mundo de axiomas y modelos matemáticos, con una precaria relación con la realidad, o relación autista (Misas Arango, 2004. Streeten, 2007), volviéndose tal como describe Hirschman (1984: 7): *“cada vez más estrecha precisamente en el momento en que los problemas demandaban [y demandan] ataques más amplios, más políticos y sociales...”*.

En consecuencia, muchos enigmas y factores sistémicos, que subyacen en la propia evolución del capitalismo luego de la segunda guerra mundial y que en los últimos treinta años, se manifiestan bajo la forma de desempleo, de desarrollo desigual, [de degradación de las condiciones de vida], y de crisis [con la consecuente incidencia en las PS], continúan sin dilucidarse (Brenner, 2009).

Asimismo, con relación al Estado y con relación a las disciplinas diferentes sociales que lo estudian, las cosas tampoco resultan sencillas, y es que, tal como describe Malamud (2006: 101): *“Si la definición del concepto de Estado es controvertida, la teorización del fenómeno lo es aún más. ¿Qué ‘causa’ al Estado? En otras palabras, ¿cuáles son las razones para que esta organización, y no otra, surja y evolucione? Para algunos, la respuesta es la búsqueda de estabilidad política; para otros, la garantía de la explotación económica; para los de más allá, el resultado más o menos espontáneo de la interacción entre personas y grupos¹².”*

Por otra parte, y antes de continuar, nos parece inevitable aquí, hacer una advertencia, y es que entendemos, en coincidencia con lo planteado por Thwaites Rey (1999: 2) que, *“detrás de cada concepción del Estado existe una forma de interpretar a la sociedad y al poder político que no es una mera descripción de lo ‘real’, sino que importa valoraciones que, a su vez, recortan e influyen sobre la realidad que se pretende describir”*, lo que inevitablemente, condiciona el análisis.

Ahora bien, asociado al tema del Estado, resulta seductor a la vez que oportuno e imprescindible, considerar la explicación que realiza Grassi (2003) sobre la contradicción fundante del Estado, que resulta de utilidad a la hora de interpretar las PS. En relación a dicha cuestión, la autora destaca, que la literatura utiliza muchas veces de manera indistinta el término Estado capitalista y Estado moderno, en alusión –en ambos casos- a una formación histórica, cuyos orígenes se remontan a un largo proceso ocurrido durante los siglos XVII y XVIII. Sin embargo, esta nominación alternativa,

¹² De acuerdo al texto de Malamud (2006), los enfoques teóricos que pretenden responder a estas cuestiones se pueden agrupar en tres grandes vertientes: el pluralismo, el marxismo y el elitismo. También el texto de Isuani (1984) ofrece diferentes enfoques para interpretar y estudiar al Estado, destacándose allí la siguiente clasificación: el enfoque del contrato social asociada a Hobbes, Locke, Rosseau; el enfoque “desde arriba” de Weber; el enfoque sustentado por el pensamiento marxista clásico vinculado con Marx, Engels, Lenin; etc.

es la que la autora entiende que da pie para explicar lo que se conoce como contradicción fundante del Estado capitalista moderno.

En tal sentido, lo que Grassi va a decir es que: como Estado Capitalista, el mismo se erige en una superestructura de dominación de una sociedad dividida en clases sociales; en tanto que como Estado Moderno, el Estado se instituye como referente del estatus de ciudadanía. Por lo tanto, asumiendo que ambas nominaciones obedecen a la misma formación histórica, y coincidiendo con la autora en que no hay teorías totalmente erróneas ni ideologías que sean pura falsedad *“el Estado que conocemos sostiene -simultáneamente- la libertad y la igualdad; y la dependencia y la desigualdad.”* Siendo, esta contradicción constitutiva del propio Estado moderno capitalista, es que *“empuja los problemas que la ciencia política designa como problemas de legitimidad, al tener que hacer compatibles la igualdad formal a partir de la desigualdad estructural que constituye a la sociedad capitalista.* Dichos problemas, presentes en el seno de la sociedad, son los que se *“plasman en arreglos transitorios y en [las] formas de Estado [liberal, social y neoliberal], según sean las condiciones de la lucha social.”* (Grassi, 2003: 2).

Esta idea, también es expuesta de manera más sencilla, en texto de Alayón (2008: 196), cuando dice que: *“Como es sabido, el principio fundamental del capitalismo es la desigualdad, que se presenta en contradicción con la igualdad formal. En tanto esta última deriva de la condición de ciudadanía moderna, aquella resulta de la relación salarial. Sin reproducir esta relación (por lo tanto, la desigualdad), el capitalismo no puede reproducirse a sí mismo. Dicha contradicción no se puede superar con la democracia cuyo principio fundante es la igualdad. Pero esta contradicción si se puede atenuar o neutralizar políticamente, por la acción del Estado, mediante el derecho laboral y las políticas sociales”.*

Finalmente, cerraremos esta parte, recordando que, el conjunto de las políticas públicas y en consecuencia también las PS, pueden interpretarse como productos del Estado [bajo sus diferentes formas], o como un conjunto de acciones destinadas a obtener determinados fines (Isuani, 1984). En

tal sentido, y bajo esta perspectiva de análisis, las PS que a continuación representaremos -a través de las PT y las PAS-, resultan fuertemente condicionadas por la dinámica capitalista, que a su vez, imprime su huella en las formas de Estado capitalista. Siendo necesario también, diferenciar los condicionamientos que esta situación genera en los países periféricos, al estar estos, doblemente incididos: debido a lo ocurrido a nivel de los países centrales, y debido a rasgos propios asociados a una impronta local.

Sintetizando: PS, dinámica del capitalismo, Estado capitalista moderno y contradicción fundante

A modo de síntesis, y antes de continuar, nos parece pertinente resumir en el esquema que sigue, lo que entendemos son algunas relaciones importantes, que se integran al análisis de las PS.

- Toda PS debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de acumulación en curso en un país determinado, en virtud de que cada esquema imprime en las PS, rasgos y condicionamientos que son propios.
- Dado que la dinámica del sistema capitalista en los países centrales, condiciona y en parte determina lo que ocurre en los países de la periferia, es necesario diferenciar ambos procesos.
- Las diferentes formas históricas asumidas por el Estado capitalista (Estado liberal, social y neoliberal), tiene que ver con “crisis de Estado” que se derivan de transformaciones en los modelos de acumulación.
- Finalmente, el Estado que conocemos, conlleva una contradicción inherente al mismo o fundante, al tener que sostener simultáneamente, la libertad y la igualdad por un lado, y la dependencia y la desigualdad por otro.



Fuente: elaboración propia

Ahora bien, sobre la base de este esquema de relaciones, a continuación buscaremos poner en movimiento el mismo, a partir de presentar una breve descripción de algunos rasgos asumidos por la dinámica capitalista en los países centrales, en particular, vinculada al periodo de vigencia del modelo de acumulación keynesiano-fordista y del posterior periodo neoliberal, mencionando también cierta fisonomía del Estado de bienestar o social y del Estado neoliberal, haciendo también una breve referencia a la situación de los países periféricos. De la misma forma, sobre el final, destacaremos rasgos generales de las PS expresadas en términos de políticas de trabajo -PT- y políticas de asistencia social -PAS-, asociadas a los diferentes periodos y nuevamente presentaremos un segundo esquema síntesis.

Por último, creemos adecuado dejar deslizando en este momento y para la presentación aquí contenida, el siguiente pensamiento de Nietzsche en sus clásicos Fragmentos póstumos (1885-1889):

“Contra el positivismo, que se detiene en los fenómenos: ‘sólo hay Hechos’ -yo diría: no, precisamente no hay hechos, sino sólo interpretaciones. No podemos constatar ningún hecho ‘en sí’; tal vez sea un absurdo querer algo por el estilo. ‘Todo es subjetivo’ decís; pero ésta ya es una interpretación, el ‘sujeto’ no es nada dado, es sólo algo añadido por la imaginación, algo añadido después. ¿Es en fin, necesario poner todavía al intérprete detrás de la interpretación? Ya esto es invención, hipótesis.”.

Por lo tanto, nuestra pretensión en lo que sigue del trabajo, tiene que ver con ofrecer, una forma de interpretación de los hechos a fin de desentrañar la situación actual de las PS.

1.3.3- Recorrido histórico de las políticas de trabajo y de asistencia social

Algunos rasgos del periodo asociado al modelo keynesiano-fordista y al modelo neoliberal

Luego de la segunda guerra mundial y hasta los primeros años de la década de 1970, se da inicio de a lo que en el texto de Hobsbawn (1994) se denomina “*edad de oro capitalismo*”, un momento de extraordinario crecimiento económico y de un enorme cambio social, que transformó la sociedad humana más que ningún otro periodo de duración similar, de ahí la calificación de años dorados o gloriosos. Este periodo, se caracterizó a su vez -entre otras cosas- por la vigencia del modelo de acumulación keynesiano-fordista (Vilas, 1997), asociado al periodo del Estado de bienestar y la “*sociedad industrial*” (Esping Andersen y Palier, 2010). Y tuvo que ver, con el denominado régimen de “*acumulación intensiva con consumo de masas*” utilizando la terminología regulacionista de Boyer (2007). En este periodo, “*producción y consumo de masas van juntos*”, en virtud de la “*institucionalización de la relación salarial fordista basada en el principio de un reparto ex ante de los incrementos de productividad*” (Boyer, 2007: 67), que permitía una “*ampliación de la demanda de los trabajadores*” así como una movilidad social ascendente (Vilas, 1997: 932).

En relación a este periodo, Alonso (2004: 58) agrega que: *“El trabajo y el consumo fordista respondían a la lógica moderna de los mercados de masas homogeneizados y estandarizados por una tecnología que encontraba en las grandes series tanto la condición del abaratamiento de los productos como la posibilidad de hallar un consumidor tipo que respondía a la razón de la ampliación cuantitativa de los mercados en la formación y desarrollo de nuevas clases laborales consumidoras.”*

Asociado también a este periodo, Offe (1996: 5) destaca que *“El orden social, económico y político adoptado al final de los años cuarenta y principios de los cincuenta, se basaba en un consenso extremadamente amplio sobre el Estado de Bienestar liberal democrático, que no consiguió cuestionar ninguna fuerza política significativa ni de la derecha ni de la izquierda.”* Este acuerdo constitucional, no solo se asentaba de manera firme *“sobre un amplio consenso ‘pos-totalitario’, sino que estaba además activamente respaldado y sancionado por la configuración internacional de fuerzas que había emergido tras la Segunda Guerra Mundial.”*

Vinculado al planteo previo, Montagut (2008: 64-65) agrega que, en el caso particular de Europa, la construcción en la posguerra del Estado de bienestar *“supuso una rearticulación de gran alcance de las relaciones Estado-mercado que provocó que durante casi tres decenios (...) se consolidase una etapa de gran prosperidad.”* Esta consolidación, sostiene la autora, *“fue fruto de una fórmula - socialdemócrata o reformista- según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad justa a partir de una intervención pública en el marco de un capitalismo en evolución.”*

Concluido el tiempo de oro del capitalismo, Hobsbawn (1994) nos habla de una nueva época, pero ahora de “derrumbamiento”, de descomposición, de incertidumbre, de crisis y de catástrofes en amplias zonas del mundo. Dicho periodo, que la literatura ubica a lo largo del último cuarto de siglo XX aproximadamente, se encuentra asociado a lo que Vilas (1997) denomina, modelo de acumulación neoliberal, que en los países centrales, se encuentra claramente identificado con el Estado neoliberal y la sociedad post-industrial (Esping Andersen y Palier, 2010), y se exterioriza en lo que Boyer (2007)

llama, “*acumulación extensiva con profundización de las desigualdades*”, que sucede al anterior, en virtud de la crisis que este último expresa, “*por un agotamiento de las fuentes anteriores de incrementos en la productividad, ya sea por razones puramente tecnológicas (...) o sociales (cuestionamiento de la lógica de trabajo fordista)*”.

En relación a lo anterior, Alonso (2004: 58) agrega que: “*La condición postmoderna ha cambiado esta lógica lineal y cuantitativa, no tanto superándola -como pretenderían las versiones más triunfalistas y acríicas del postmodernismo teórico- sino complejizándola y rediseñándola en una diversidad de estilos de vida que tiende a la individualización y a la subjetivación de las percepciones y las trayectorias personales.*” En este contexto el autor (Alonso, 1998: 49) señala la emergencia, de una “*desarticulación de la ‘normalidad laboral’ y del consumo homogeneizador de masas*” que termina derivando “*en la multiplicación de sujetos frágiles y de franjas débiles en la institucionalización social del mercado de trabajo, y la tendencia de éste a tener un comportamiento no tanto integrativo como disipativo y disgregador. La explosión de las identidades laborales es, pues, un hecho de indudables consecuencias para la concepción misma del trabajo como un hecho social.*”

el Estado de bienestar, como respuesta al agotamiento del liberalismo y luego... ¿freno a la acumulación?... emergencia del Estado neoliberal

A su vez, focalizándonos en las formas asumidas por el Estado capitalista en ambos periodos, Sarmiento (1998: 51-52) describe que el Estado de Bienestar, “*fue la respuesta capitalista al agotamiento del ciclo de acumulación definido como liberalismo competitivo y a la crisis del tipo de Estado en esa fase de acumulación, esto es el Estado Liberal.*” También Isuani (2004) hace un planteo en el mismo sentido, al decir que la crisis de 1929, considerada desde el punto de vista económico como una crisis de demanda, produce importantes cambios en la configuración del Estado Liberal, dando paso al cierre de una etapa y el comienzo de otra nueva.

De esta manera, retomando nuevamente el texto de Sarmiento (1998: 51-52), el autor sostiene que, con independencia de las particularidades nacionales, dicho Estado, como construcción ideal, ha sido distinguido por *“el avance de la política sobre la economía, la presencia de acuerdos formales o informales entre el capital y el trabajo, y el despliegue de una fuerte malla de seguridad social a través de un vasto sistema de política social.”* En línea con esto, Alonso (1999a: 19-20) agrega que, también ese Estado *“había intervenido generando una cultura universal de lo público, sancionando una serie de derechos en crecimiento (...) [y] sin embargo en las últimas décadas del siglo, se ha invertido la tendencia y lo que se vislumbra es un tipo de intervención estatal selectiva.”*

Con relación a esto último, Sarmiento destaca que, cuando a comienzos de los setenta, fue notorio el agotamiento del ciclo expansivo de la posguerra, *“los arreglos institucionales del bienestar fueron puestos en el banquillo de los acusados por la derecha neoliberal. Las críticas al Estado de Bienestar se centraron en el freno a la acumulación que significaban algunas de sus políticas y la tendencial generación de ingobernabilidad que promovía esa formación estatal.”* De manera que, con dicho diagnóstico de la crisis (...) *“la terapia no podía ser otra que el levantamiento de los anclajes que significaban para la acumulación capitalista los arreglos institucionales del Bienestar y la descentración del Estado como receptor de las demandas sociales”.*

Así, una vez que el conservadorismo -también visualizado como neoliberalismo- accedió al poder, *“procedió al desmantelamiento de la red de políticas sociales, a la reforma de las relaciones laborales, al retiro del Estado de la economía, al abandono del pleno empleo como objetivo de las políticas económicas, y a la vehiculización de las demandas sociales al mercado”* (Sarmiento, 1998: 61).

Con relación a esto, Albarracín (1993: 30) sostiene que, hay en el discurso neoliberal, una búsqueda por *“combatir al socialismo como sistema alternativo al capitalismo, y también (...) [una pretensión de] imponerse sobre el keynesianismo que dominó la política económica y social*

durante la fase ascendente del capitalismo tardío. En este sentido [destaca el autor], el liberalismo económico ha renacido de sus cenizas como el ave Fénix.”

Estos cambios, derivan en lo que la literatura presenta como cambios en la forma histórica de intervención social del Estado, que se había consolidado en Europa occidental luego de la segunda guerra mundial, esto es cambios en el llamado welfare-state (Cortés y Marshall, 1993).

Asimismo, Hernández Pedreño (2008: 16) describe además que, *“La crisis económica de los años setenta y la implantación de políticas neoliberales en los países más avanzados han supuesto importantes limitaciones del potencial integrador del trabajo y de las medidas del Estado del Bienestar, aumentando las situaciones de precarización y vulnerabilidad social.”* Destacándose además que, las amenazas de la exclusión, afloran también en otros ámbitos, fuera del laboral. Y que por ellos es preciso también considerar *“el económico, el educativo, el relacional, el residencial y los relacionados con la salud y el acceso a las nuevas tecnologías (brecha digital). Así, las sociedades del conocimiento deparan nuevos campos de cultivo para la exclusión, o lo que es lo mismo, impedimentos para el ejercicio de la plena ciudadanía, en términos de Marshall (1949)”*.

dinámica capitalista en los países centrales y correlato en los países periféricos

Bajo todo este marco, hay un comentario que no queremos pasar por alto: y es que el modelo de acumulación keynesiano-fordista junto al Estado de bienestar o social de los países centrales, tiene su correlato en los países periféricos de Latinoamérica, los cuales influenciados por los primeros, manifiestan una lógica de crecimiento, asociada a la sustitución de importaciones, en combinación con un Estado, que la literatura califica como nacional, desarrollista o populista, y cuyo énfasis social, está vinculado también a la protección del trabajador asalariado (Franco, 1996. Vilas, 1997. Sarmiento, 1998. Ferrer, 1999. Sunkel, 2006). Asimismo, el modelo de acumulación neoliberal junto al Estado neoliberal, también tuvo fuertes implicancias, en la realidad de los países latinoamericanos (Sarmiento, 1998), y se expresa aquí, bajo el rótulo de ciclo de hegemonía financiera (Ferrer, 1999) o

modelo de crecimiento del postajuste, con un tipo de Estado neo-social, donde el énfasis social, está puesto en la inversión en capital social (Franco, 1996).

En último lugar y para cerrar esta parte, nos parece adecuado considerar aquí el planteo de Isuani (2002, 6) que afirma que: *“En la medida en que tanto el ejército de reserva como la población excedente dejan de ser consumidores de relevancia de la sociedad capitalista y, especialmente cuando el contexto sociopolítico posibilita una creciente concentración de la riqueza en los sectores de mayores ingresos como las que experimentan las sociedades actuales, se refuerza la tendencia del capital a acentuar la producción de una oferta de bienes y servicios nuevos destinados a generar ganancias y cuya demanda debe ser creada fundamentealmente en los sectores de poder adquisitivo. Reich [1991¹³] plantea este proceso como el cambio de una estrategia productiva orientada al volumen (propia de la etapa keynesiana) hacia otra que apunta al valor”* lo que implica la creación de una demanda de productos orientada hacia los sectores de mayores ingresos, dada su sofisticación y complejidad. *“Mientras esto sucede, [continúa el autor] un conjunto importante de la población mundial no alcanza, o aun pierde acceso, a bienes que permiten un consumo básico.”*

¿qué PS ...con qué formas de Estado? Las PT y las PAS durante el Estado capitalista liberal, social y neoclásico

Para terminar esta parte, nos resulta interesante diferenciar los principales rasgos asumidos por las PS en los países capitalistas centrales, bajo las diferentes formas de Estado capitalista. Sin embargo, antes de pasar a dichas descripciones, creemos oportuno hacer una última reflexión, y es que, tal como afirma Mendíaz (2004: 1), *“Las políticas públicas en su conjunto [y por lo tanto, también las PS] son un cristal a través del cual pueden visualizarse transformaciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.”* Esta afirmación supone, de acuerdo a la autora dos cosas: por un lado, que tanto el Estado como la sociedad, son dos elementos indispensables a la hora de interpretar las

¹³ REICH, Robert (1991): *The Work of Nations*, Vintage, Nueva York. Citado en el texto de Isuani (2002).

políticas públicas, y en segundo lugar, que “*cada uno de los términos (el Estado y la Sociedad) son categorías no estáticas. Y, por consiguiente, históricas por estar las relaciones entre ambas sujetas a cambios.*”

Hecha esta aclaración a continuación presentamos rasgos centrales de las PS, diferenciadas en términos de PT y PAS (también conocidas como políticas de lucha contra la pobreza o programas sociales), bajo las diferentes formas de Estado capitalista en los países centrales y a continuación, haremos una breve referencia a lo ocurrido genéricamente en países periféricos de América Latina. Para ello, haremos una breve introducción conceptual en torno las PT y las PAS para luego analizarlas en la práctica concreta, como productos de diferentes formas de Estado. Creemos que ofrecer aquí esta presentación, contribuye de alguna manera, a comprender la situación actual de las PS, como una derivación de la evolución histórica del capitalismo en los países centrales y de las diferentes formas de Estado.

políticas de trabajo y políticas de asistencia social...

Dijimos antes que en la práctica, las PS pueden representarse a través de categorías, áreas de estudio¹⁴ o tipos de PS, que aquí llamamos: política de trabajo -PT- y política de asistencia social -también llamada política de lucha contra la pobreza o programas sociales -PAS- (Repetto, 1998. Soldano y Andrenacci, 2006. Nahón, 2002). Ambos tipos de políticas, resultan conceptualmente diferenciales, a pesar de que en la práctica tienen efectos combinados sobre el bienestar de las personas, o más concretamente, en lo que nosotros entendemos son las denominadas condiciones de producción y reproducción de los individuos. En lo que sigue, presentamos una desagregación de ambos tipos de políticas:

- Políticas de trabajo (Repetto y Andrenacci, 2006: 3): “*Políticas de generalización de las relaciones salariales y de regulación del empleo y gestión del desempleo. Regulación del*

¹⁴ Que en algunos casos se presentan como tres, agregándose la categoría de servicios sociales universales.

contrato de trabajo tendiente a consolidar ingresos monetarios y condiciones de vida. Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa.”

- Políticas de asistencia social (Soldano y Andrenacci, 2006: 40): *“Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios; y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo para grupos de riesgo.”*

Ahora bien, *¿cuál ha sido la evolución de estas políticas, en el marco de las diferentes formas de Estado?* La respuesta, en líneas generales a la vez que estilizadas, se presenta a continuación y ha sido elaborada sobre la base de lo planteado en los textos de Soldano y Andrenacci (2006) y Repetto y Andrenacci (2006).

▪ **Las PS DURANTE LA VIGENCIA DEL ESTADO CAPITALISTA CLÁSICO O LIBERAL (circa mitad del siglo XIX hasta los años de 1930)**, se vinculan con la expansión del trabajo asalariado en la estructura social y el disciplinamiento de la mano de obra; la regulación de las formas contractuales a fin de salvaguardar la reproducción de la fuerza de trabajo; la socialización de los principales riesgos de pérdidas de ingresos por accidentes de la vida activa, que derivó en la formación de los seguros sociales mutualistas regulados progresivamente por el Estado; también se promueve la secularización de dispositivos de asistencia a los más pobres, adecuándolos, a las demandas provenientes de la expansión del trabajo asalariado.

▪ **LAS PS BAJO EL ESTADO SOCIAL (circa 1930- hasta años 1970)** puede decirse que están orientadas a la generalización del trabajo asalariado formal y hacia la promoción del pleno empleo, transformando en estatus las relaciones salariales, con tendencia a la homogeneidad y garantías de determinadas condiciones de vida, frente a las irregularidades tanto de los ciclos económicos como de los riesgos individuales asociados a la vida activa, situación que posibilita cierta movilidad social ascendente. Se observa también una regulación tutelar del contrato de empleo que consolida formas de organización del trabajo fordistas.

Dichas regulaciones tienden a asegurar, la permanencia en el puesto de trabajo, la estabilidad entre salarios y costos de vida y la transferencia de manera sistemática y negociada de parte de las ganancias empresariales, a los asalariados. Asimismo, se reconocen y estabilizan las organizaciones sindicales, que pasan a erigirse como interlocutoras, de una negociación tripartita, en la que también participan las denominadas organizaciones patronales y también se generalizan los sistemas de seguros sociales, colectivizando la cobertura de riesgos durante la vida activa (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedades, vejez y fallecimiento).

Se promueven programas sociales, especializados en aquellos individuos que por diferentes motivos, no logran insertarse en el mercado laboral, vinculados con la transferencia de bienes, servicios e ingresos monetarios, hasta su absorción o reacomodamiento en el mismo. Como cierre de esta parte, puede decirse que, durante este periodo hay un lugar central para el empleo asalariado, tanto en la estabilidad, como en la reproducción del sistema económico.

▪ **Las PS DEL ESTADO NEOLIBERAL O NEOCLÁSICO (circa años 1970 hasta hoy)** hay una gran reforma del complejo de PS: las intervenciones sociales vinculadas con el empleo, contribuyen a reformar el mercado laboral garantista del periodo previo, promoviendo, de acuerdo a los lineamientos del nuevo consenso hegemónico neoliberal, la desregulación del mercado laboral y la reducción del peso relativo de los costos laborales en la ecuación de rentabilidad empresarial, a través de políticas de flexibilización de los viejos acuerdos contractuales del fordismo, a fin de acompañar la disminución y flexibilización de recursos humanos, tanto en el sector público como en el privado. Se registra también una remercantilización parcial de la cobertura de riesgos durante la vida activa.

En este contexto, las últimas décadas del siglo XX aparecen signadas por tendencias muy fuertes hacia el desempleo de base estructural, la dispersión en los salarios y la informalidad laboral. A su vez, y por igual motivo, en relación a la asistencia social, se crea una red mínima focalizada en la contención de grupos que se perciben como portadores de un elevado riesgo en la nueva estructura

económica, inaugurando modalidades de reinserción tutelada, tanto de sujetos como de grupos sociales de riesgo, en el mercado laboral.

Ahora bien, frente a esta descripción de las PS en los países capitalistas centrales, podría decirse que América Latina no fue ajena a dichos movimientos, y siguió en grandes trazos varias de las particularidades que allí fueron ocurriendo. Sin embargo, tal como destacan Soldano y Andrenacci (2006), hubo diferencias en América Latina, asociadas con la inestabilidad sufrida por la región, tanto en la estructura política como en las diferentes modalidades de políticas públicas.

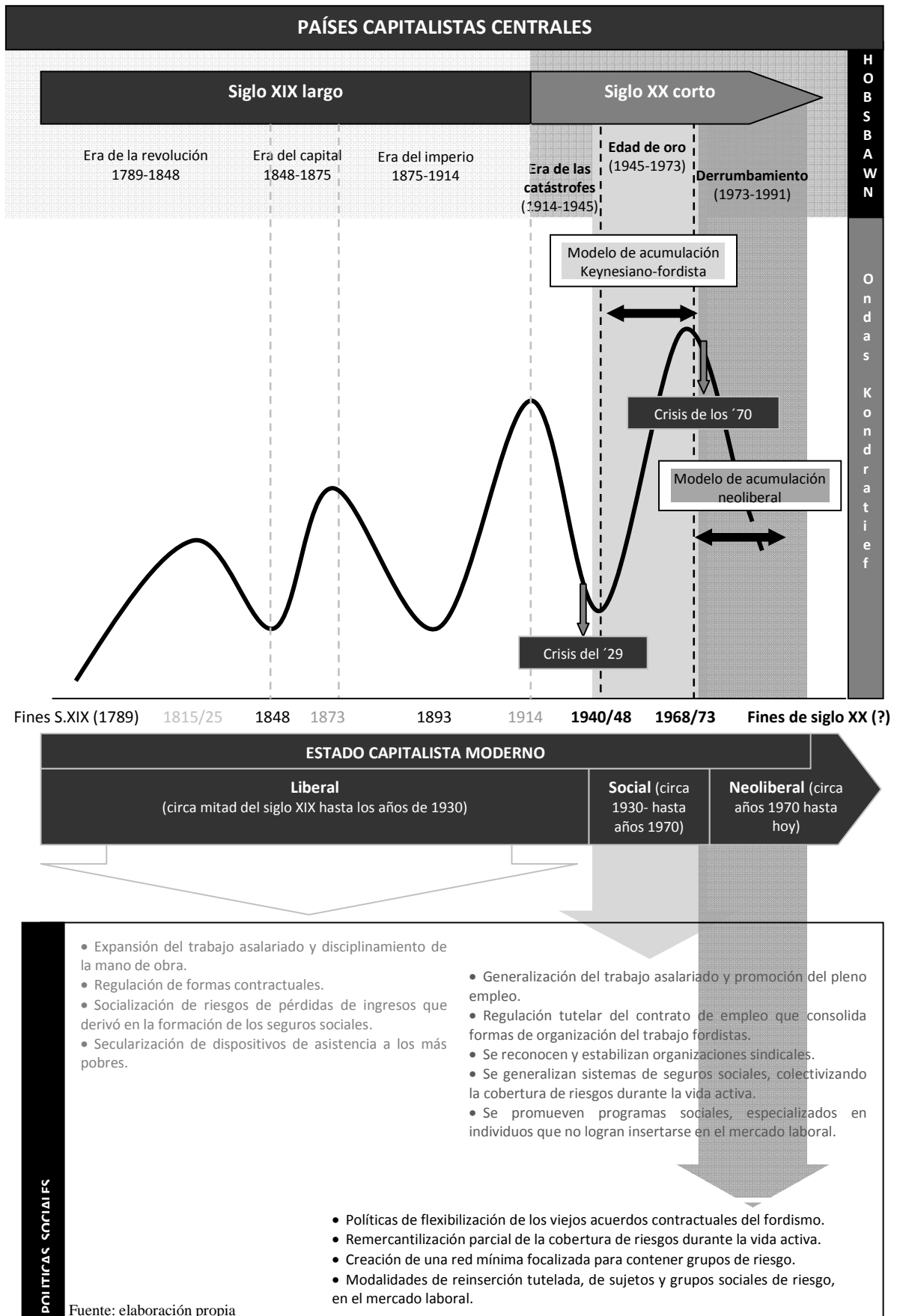
sintetizando: dinámica capitalista, formas de Estado y PS en perspectiva histórica

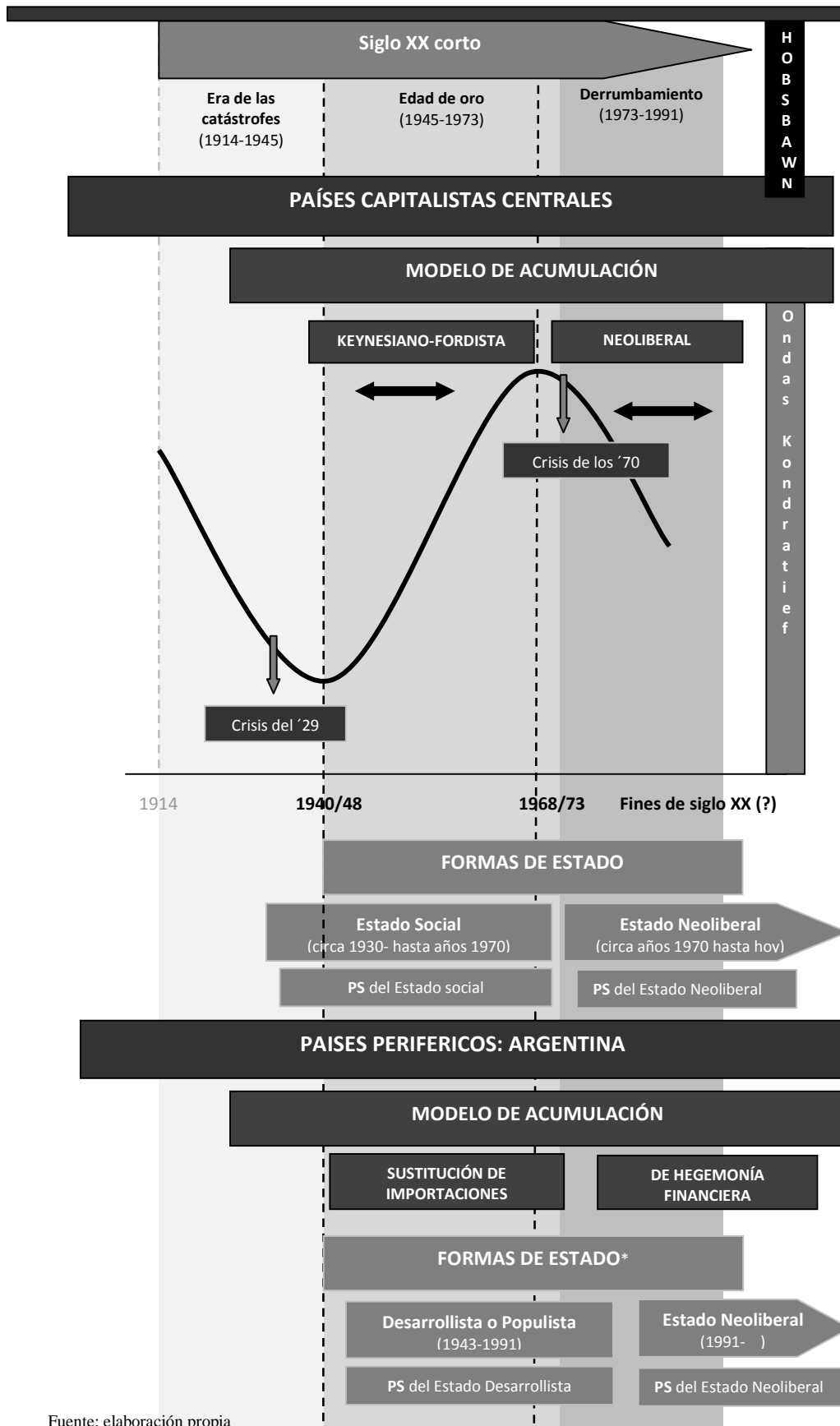
¿Qué haremos aquí? presentaremos, utilizando como base, la conocida periodización de la historia de Hobsbawm, y la también *controvertida* periodización del capitalismo a través de las ondas largas de Kondratiev -en la versión presentada por Ernest Mandel^{15,16}-, rasgos básicos a la vez que estilizados de las PS, bajo las diferentes formas de Estado en los países centrales, siguiendo la nominación antes mencionada. También ubicaremos temporalmente: la crisis del 29 y la de los años 70, así como los modelos de acumulación keynesiano-fordista y neoliberal para los países centrales.

A su vez, y en una segunda parte, mostraremos a modo ilustrativo la relación entre la situación anterior, y las especificidades del modelo de acumulación en la Argentina y de las formas de Estado. El esquema solo se utiliza como recurso analítico para reflexionar en torno al tema de las PS y a varias de las ideas expuestas anteriormente.

¹⁵ Algunas discusiones sobre el tema de las ondas largas del capitalismo, y en particular la versión de Mandel, pueden seguirse en los siguientes textos: ACEYTUNO PÉREZ (2004). ALBARRACÍN et al. (1993). ALBARRACÍN y MONTES (1996). GANDARILLA SALGADO (2008). KATZ (1998, 2000, 2002). SANDOVAL RAMÍREZ (2004). TAPIA GRANADOS (2003)

¹⁶ Con relación al planteo sobre las ondas largas en la versión presentada por Mandel, Heilbroner (1989) destaca que lo interesante del trabajo de él [de Mandel], es que, más que justificar la duración o amplitud de cada onda larga del sistema capitalista a través de estadísticas, lo que busca es revelar ciertos rasgos propios de cada etapa dentro de las cuales se produce el crecimiento del sistema capitalista. Con relación a este tema, Albarracín (1991: 64) destaca que: “*Hasta la fecha, las ondas largas han sido verdaderas épocas históricas con características sociales y políticas propias que hacen que el análisis del capitalismo no se pueda reducir al movimiento oscilatorio de sus variables económicas fundamentales.*”





Fuente: elaboración propia

*las fechas indicadas han sido extraídas del texto de Soldano y Andrenacci (2006)

Antes de continuar, nos parece oportuno aclarar aquí que, en relación al recurso de las periodizaciones, lo que se buscó fue presentar una división de la historia en general y del capitalismo en particular, en periodos, con ciertos rasgos distintivos, cualitativamente diferentes unos de otros. En tal sentido, si bien pareciera que el tema no debería presentar mayores dificultades, lo cierto es que, [creemos] no deja de ser objeto de numerosas discusiones¹⁷. Sin embargo, y sin con esto pretender agotar la discusión sobre el tema, entendemos aquí que, las periodizaciones utilizadas permiten identificar preliminarmente, ciertos aspectos de la realidad, que resultan de utilidad a la hora de estudiar PS.

la crisis del trabajo... elemento central de la ciudadanía social

Finalmente y antes de concluir esta parte, nos parece importante visualizar en el trabajo, un elemento central de la ciudadanía social. Y en consecuencia, la crisis del mismo [del trabajo] deriva en una crisis o precarización de la ciudadanía social, al menos aquella, que tenía que ver con el periodo inmediato posterior a la segunda guerra mundial en los países capitalistas centrales.

Y es que, en los últimos años del siglo XX, se asiste al cuestionamiento del valor trabajo como eje central de las sociedades contemporáneas. *¿Qué trabajo es el que se cuestiona y qué relación tiene esto con la ciudadanía social?* el trabajo que se cuestiona, es el trabajo tal como se construyó luego de la segunda guerra mundial, en la llamada época fordista/keynesiana, cuando, de acuerdo a Alonso (1999b: 7): *“el propio concepto de ciudadanía y el concepto del trabajo se hermanaban en una sociedad laboral que hacían del derecho público al trabajo, el centro de sus propias convicciones sociales.”*

El autor destaca (Alonso, 1997: 7), que dicho modelo de vida laboral, se caracterizaba tanto por la estabilidad y la normalidad productiva, como por lo que entiende era un *“esfuerzo colectivo y político dirigido a lograr el pleno empleo”*. En este contexto, el trabajo se constituía, en el elemento

¹⁷ Esas discusiones, se traducen en posiciones a veces enfrentadas, entre las que es posible identificar las que adhieren a la idea de que periodización se desprende de la misma realidad investigada, de aquellas otras que plantean, que la periodización responde a la imaginación del historiador, a necesidades didácticas o a propósitos ideológicos (Semo, 1977).

central de la ciudadanía social, y por lo tanto, *“como forma de reconocimiento social servía de primer regulador de los derechos y deberes de los individuos dentro de la sociedad del bienestar”*. Y es que, la ciudadanía, en la versión de posguerra, no solo era el remedio contra las desigualdades extremas, sino que además, permitía la legitimación definitiva de la desigualdad de las clases, que no quedaban anuladas ni mucho menos, pero sí quedaban limitadas al amparo de la ciudadanía social.

En relación a esto, resulta interesante agregar, la reflexión que presentan Adelantado y Scherer (2008: 131) cuando dicen que: *“Los derechos sociales de la ciudadanía no obedecen a una lógica evolucionista del capitalismo, como se supone con frecuencia. Su intensidad (sustantividad) varía en el tiempo, en el espacio donde se aplican y en las rutas tomadas en la solución de los conflictos sociales.”* En tal sentido, los autores recalcan que, es importante darse cuenta y reconocer que, las necesidades que se perciben, no se instituyen como derechos colectivos en el vacío, sino que lo hacen, en marcos históricos determinados y concretos. [No olvidemos] que, *“Los derechos sociales y económicos asociados al modelo fordista-keynesiano (industrialización por sustitución de importaciones) y al estado-nación [Estado social, de bienestar. Estado populista, desarrollista] expresaban formas diversas de institucionalización del conflicto industrial. [Y que,] La garantía jurídico-constitucional en la provisión de bienes públicos se basaba en la centralidad del trabajo (masculino, blanco) y en unos derechos laborales compatibles con los procesos de acumulación y legitimación, sustentados en políticas sociales de corte universalista (aunque de limitada cobertura poblacional).”*

Sin embargo, la situación cambió radicalmente en las últimas décadas del siglo XX, a partir de la crisis del trabajo, o en términos de Castel, de la crisis de la sociedad salarial, tal como fue mencionado ya, en apartados previos. Y es justamente, de ese cambio en el trabajo, que la literatura

deriva una situación de quiebre de la ciudadanía social, junto a la aparición en el caso de nuestro país de nuevas formas de ciudadanía emergentes¹⁸.

Finalmente y para cerrar esta parte, nos parece oportuno mencionar, la expresión realizada recientemente por Salas Oroño (2011) en un medio gráfico, cuando dice que: *“La particularidad de la ‘sociedad de mercado’ que se difundió con extrema rapidez desde el siglo XIX en adelante, de los centros a las periferias, recibe un nuevo embate, variado, inconcluso, popular, desde regiones muy disímiles. Hay algo de la ‘promesa’ del ideario liberal que, al igual que hacia la Segunda Guerra Mundial, pareciera estar desvaneciéndose en el aire: sus instituciones clave atraviesan un desprestigio muy extendido, lo que anticipa un próximo período de reacomodamientos organizacionales, culturales e ideológicos de diversas magnitudes, sin que pueda especularse todavía sobre sus tiempos de desarrollo ni sus direcciones.”*

Bajo esta perspectiva, el autor sostiene que: *“Por la cadena de respuestas e ‘indignaciones’ que se manifiestan a diario en este nuevo ciclo de crisis capitalista puede afirmarse, retomando a Karl Polanyi, que una (nueva) Gran Transformación está ocurriendo de manera cada vez más explícita: la pretensión de autorregulación que supone una ‘sociedad de mercado’ ha perdido nuevamente su fuerza retórica moralizante y estructuradora de los comportamientos. Lo que se está reclamando de diferentes formas es, en el fondo, que la sociedad no quede como rehén exclusivo del mercado, esto es, que exista alguna forma de “intervención social” sobre el mismo, de regulación, con la variedad de opciones y contradicciones que supone un pedido de esta naturaleza; simplemente, la sociedad antes que el mercado, y no al revés.”*

¹⁸ Con relación a esto último, sugerimos consultar el texto de Fair (2010)

I.4- NUEVOS DESAFÍOS: CAMBIOS DE LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL REQUERIMIENTO DE UNA NUEVA RESPUESTA POR PARTE DEL ESTADO

I.4.1- Introducción

nueva era de desigualdades y nueva inseguridad social

llegados a este punto, cabe reflexionar que, el escenario social actual en los países centrales, se encuentra dominado por lo que Fitoussi y Rosanvallon (2003) describen como una nueva era de desigualdades, y que Castel (2004: 75) traduce como una “*nueva problemática de la inseguridad*”, caracterizada por una extraordinaria complejidad, asociada a la “*dificultad creciente para estar asegurado contra los principales riesgos sociales que podrían calificarse como ‘clásicos’*” que parecía estaban neutralizados, debido a un desperfecto y una posterior erosión, de los sistemas de protección social, que se habían desplegado de manera creciente en la denominada sociedad salarial, luego de la segunda guerra mundial, sobre la base de las políticas pleno empleo y de condiciones de trabajo estable.

Sobre esta situación, el autor agrega además que “*Con el debilitamiento del Estado nacional-social, los individuos y los grupos que sufren los cambios socioeconómicos generados desde mediados de la década de 1970, sin tener la capacidad de dominarlos, se encuentran en situación de vulnerabilidad.*” De lo cual, se deriva “*un estado de inseguridad frente al porvenir y un desasosiego que también pueden alimentar la inseguridad civil, sobre todo en territorios como los suburbios pobres, donde se cristalizan los principales factores de disociación social.*” (2004: 75-76).

En línea con esto, Soldano y Andrenacci (2006: 17), también coinciden en que en los últimos veinte años del siglo XX “*se registraron importantes cambios en el funcionamiento de tramas y*

estructuras sociales de los países capitalistas, así como en los modos que en ellos adquieren las intervenciones sociales del Estado". Agregando a continuación los autores, la coincidencia en la literatura acerca de que *"los cambios en el funcionamiento de la economía capitalista han producido transformaciones en los modos de integración y en los problemas que se suelen entender como 'cuestión social'"*. Ahora bien, ¿qué entendemos por cuestión social y cómo se relaciona la misma con las PS?

1.4.2- Cuestión social y políticas sociales

la PS también puede entenderse como la forma política de la cuestión social

Comenzaremos aquí con un planteo desarrollado por Grassi (2006: 3), que entendemos nos permitirá comprender de manera integral, no solo el origen y la actualidad de las PS, sino fundamentalmente, sus principales perspectivas y desafíos futuros. En tal sentido, la autora sostiene que la PS en singular, *"es la forma política (es decir, 'estatalizada') de la cuestión social"*. Entendiendo, de acuerdo a Castel (1997:20) que la cuestión social, se presenta como *"una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (...) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia."*

cuestión social del siglo XIX y amenaza al orden político y moral

En línea con este planteo, conviene recordar, siguiendo el texto de Castel (1997: 20), que la cuestión social aparece en la década de 1830, *"a partir de la toma de conciencia de las condiciones de vida de poblaciones que eran a la vez agentes y víctimas de revolución industrial."* De hecho, sostiene el autor, se trató de un momento particular de *"divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas."* Situación que deriva en *"la convicción de que había allí 'una amenaza al orden político y moral'"* vigentes.

En tal sentido, -continúa el autor- la industrialización salvaje podía provocar el estallido de la sociedad liberal, y por lo tanto, hacía necesario encontrar un remedio eficaz contra el pauperismo; esta situación es la que dio paso a identificar el lugar de lo social, como un espacio intermedio entre la organización política y el sistema económico, abriendo camino de esta manera, al conjunto de dispositivos que se presentaron para promover la integración. De acuerdo a Golbert (2004a) frente a la posible amenaza de ruptura del lazo social, las nuevas formas de protección expresadas a través de las PS, se concibieron como mecanismos de integración. De esta manera, *“Se fueron creando así una serie de protecciones, de regulaciones, constituyéndose lo que Castel denomina Estado Social. La aparición del seguro obligatorio constituyó sin duda un momento clave para sentar las bases de esta sociedad salarial.”* (Golbert, 2004a: 35)

En línea con lo anterior, Pastorini (1999: 1-2) agrega que, *“las acciones estatales destinadas a atender la cuestión social han tenido como objetivo, asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo del capitalismo y las consecuentes concentración y centralización del capital, y no solo corregir los efectos negativos de este proceso”*. En tal sentido, la cuestión social *“remite a la relación capital/trabajo, y es por eso que las acciones estatales (como por ejemplo las políticas sociales) tienen como primordial meta el enfrentamiento de aquellas situaciones que pueden colocar en riesgo el orden burgués.”* De esa manera, ese conjunto de intervenciones sociales - sostiene la autora- no va dirigido a la raíz del problema, sino que solo se orientan hacia algunas de sus manifestaciones, buscando calmar y acallar cualquier expresión que pueda atentar contra la cohesión y contra el orden social establecidos.

la cuestión social se particulariza en cada época y es la expresión hegemónica del modo en que la misma se interroga, se interpreta, se resuelve, se ordena

Complementando lo anterior, es interesante volver sobre el texto de Grassi (2001: 3), quien plantea que *“la cuestión social no se presenta como tal (como contradicción y virtualidad de la fractura), sino que se particulariza, en cada época, en problemas sociales que son, a la vez, la expresión*

hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma. El problema es, así, dependiente de su definición como tal en los procesos de hegemonización, donde se imponen los términos con que se lo nomina, describe y se especifica el contexto de referencia (económico, cultural, etc.), al cual es remitido.”

En tal sentido, la PS para Grassi (2006: 3) es “*el modo como el Estado capitalista resolvió [o en términos presentes.... resuelve] (de manera contingente y según formas y fórmulas siempre transitorias) la tensión estructural entre el principio de la libertad de los individuos (de donde deriva la idea moderna de ciudadanía), y la dependencia operada por la relación salarial”*. De lo que se deriva una conclusión sustantiva para la PS; al entender que la misma, es la manera y al mismo tiempo expresa “*el cómo y hasta donde una sociedad se hace cargo de la seguridad de la reproducción de sus miembros, y, en última instancia, la forma como resuelve su propia reproducción.”*

la situación actual está marcada por la conmoción de la sociedad salarial: desempleo masivo, precarización de las situaciones de trabajo

Ahora bien, con relación a los cambios en las dinámicas de desarrollo de los *países capitalistas*, y su *consecuente impacto en la cuestión social*, nos parece oportuno explicitar el planteo de Castel (1997: 13), que describe que, la situación actual “*está marcada por una conmoción que (...) ha afectado a la condición salarial”* y que en los últimos años del siglo XX, se encuentra asociada tanto a escenarios de desempleo masivo, como a la precarización de las situaciones de trabajo. Con un agravante, y es que dichos escenarios, a su vez reflejan lo inadecuado que resultan las PS, para cubrir estas contingencias, y explicitan crecientes cantidades de individuos “*que ocupan en la sociedad una posición de supernumerarios, ‘inempleables, desempleados o empleados de manera precaria, [y/o] intermitente.”*

Este nuevo estado de situación, ha dejado de ilustrarse a través de los indicadores tradicionales. Y es que, tal como plantea Rosanvallon (1997: 198) “*los aparatos de conocimiento estadístico (...)*

están globalmente desfasados de la realidad. Dado que, ” fueron concebidos e introducidos a partir del siglo XIX para comprender una sociedad de clases, tabicada, organizada jerárquicamente, de movimientos relativamente lentos. Ya no se adaptan a la descripción de la sociedad actual, o por lo menos no captan de ella más que una parte limitada.”

En relación a esto último, Gallo y Lanari (2007: 6), sintetizan el estado de situación diciendo que, la crisis del empleo, y los niveles alarmantes y crecientes tanto de pobreza como de indigencia, junto a los cambios presupuestarios del Estado de bienestar o Estado social de la posguerra, que derivaron en un deterioro de los denominados servicios sociales básicos, *“pueden considerarse como indicadores emergentes de una profunda fractura social cuya expresión más elocuente es quizás la cada vez más inequitativa distribución del ingreso y el creciente abismo abierto entre ricos y pobres.”*

la nueva situación obedece a una tendencia centrífuga que atraviesa al conjunto de la sociedad

A su vez, Castel (1997) sostiene que, la nueva situación, parece obedecer a una tendencia centrífuga que atraviesa al conjunto de la sociedad cuyas manifestaciones más elocuentes aparecen en la periferia social a pesar de que sus orígenes responden a una dinámica que parte del centro de la sociedad. En relación a esto, Gallo y Lanari (2007: 7) destacan que *“de lo que se trata es que ya no todas las personas pueden hallar cabida dentro de los circuitos de producción y consumo, dado el modo en que éstos están estructurados”*.

Esta situación se encuentra directamente vinculada con el señalamiento que hacen Rosanvallon y Fitoussi (1997: 14) acerca de que nos encontramos ante un mercado mundial que por un lado impulsa el crecimiento y que por otro destruye puestos de trabajo; que multiplica las riquezas al mismo tiempo que aumenta las desigualdades y deshace solidaridades. Para estos autores, la desocupación y la exclusión constituyen en la actualidad hechos estructurales; lo que significa que

las sociedades, están marcadas por nuevas formas de desigualdades y atravesadas por nuevas fragilidades.

1.4.3- Los cambios en la cuestión social como fuente de nuevos desafíos

¿nueva cuestión social o metamorfosis de la cuestión social?

Llegados a este punto nos interesa destacar aquí que, si bien hay acuerdo en la literatura, acerca de la transformación de la cuestión social, existen diferencias entre los autores acerca de cómo interpretar esos cambios: *¿se trata de “la nueva cuestión social”, o solo se trata de “la metamorfosis de la cuestión social”?*

En relación a esto y sin con esto pretender agotar la discusión sobre el tema, sino solo explicitar algunas posturas, destacamos el planteo que hace Pierre Rosavallón (1995: 7) que sostiene que *“Desde el principio de los años ochenta, el crecimiento de la desocupación y la aparición de nuevas formas de pobreza parecieron (...) [llevarnos] largo tiempo atrás”*; sin embargo se vio *“con claridad que no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado”*, dado que los nuevos fenómenos sociales que el autor vincula con la exclusión y con el desempleo de larga duración, no parecen remitir a las categorías antiguas de la explotación.

Asimismo, el autor (1995: 8) defiende la idea de que existe una nueva cuestión social, que resulta sustancialmente diferente de la que se originó en el siglo XIX y que se traduce en la *“inadaptación de los viejos métodos de gestión de lo social. Es testimonio de ello el hecho de que la crisis del Estado providencia [o Estado social], diagnosticada desde fines de los años setenta, haya cambiado de naturaleza. Ingresó en una nueva fase desde el comienzo de la década de 1990. Más allá de los acuciantes problemas de financiamiento y de las disfunciones siempre penosas de los aparatos, lo que se puso en tela de juicio fueron los principios organizadores de la solidaridad y la concepción misma de los derechos sociales.”*. Para Rosavallón, hay una ruptura entre el antes y el ahora, dado que los nuevos fenómenos son esencialmente diferentes de los precedentes.

Y es que, la nueva problemática, no se presenta como una situación momentánea o coyuntural, sino que es vislumbrada como una situación permanente. De manera que, *“las respuestas para solucionarlos no pueden continuar siendo pensadas en función de los riesgos y de la solidaridad como anteriormente.”* (Pastorini, 1999: 6). De acuerdo a Rosanvallon (1999: 28-29) *“En materia social, el concepto central es hoy en día mucho más el de precariedad o vulnerabilidad que el de riesgo. [De manera que] Los antiguos instrumentos de gestión de lo social están al mismo tiempo desfasados.”*

Con una postura alternativa, Robert Castel (1997: 22), si bien reconoce y coincide en que existe un nuevo problema social, sostiene que no existe una nueva problematización del tema. En tal sentido el autor va a preocuparse por demostrar que en la actualidad nos encontramos frente a una profunda metamorfosis de la cuestión social precedente, que *“consistía en encontrar el modo de que un actor social subordinado y dependiente pudiera convertirse en un sujeto social pleno. Ahora se trata más bien de atenuar esa presencia, hacerla discreta al punto de borrarla”.*

En tal sentido, el autor plantea que, cuando habla de metamorfosis, no está planteando una metáfora que sugiere que *“por debajo del cambio de atributos, subsiste la perennidad de una sustancia. Por el contrario, una metamorfosis hace temblar las certidumbres y recompone todo el paisaje social. Pero las conmociones, aunque sean fundamentales, no son novedades absolutas si se inscriben en el marco de una misma problematización”* (Castel, 1997: 18-19).

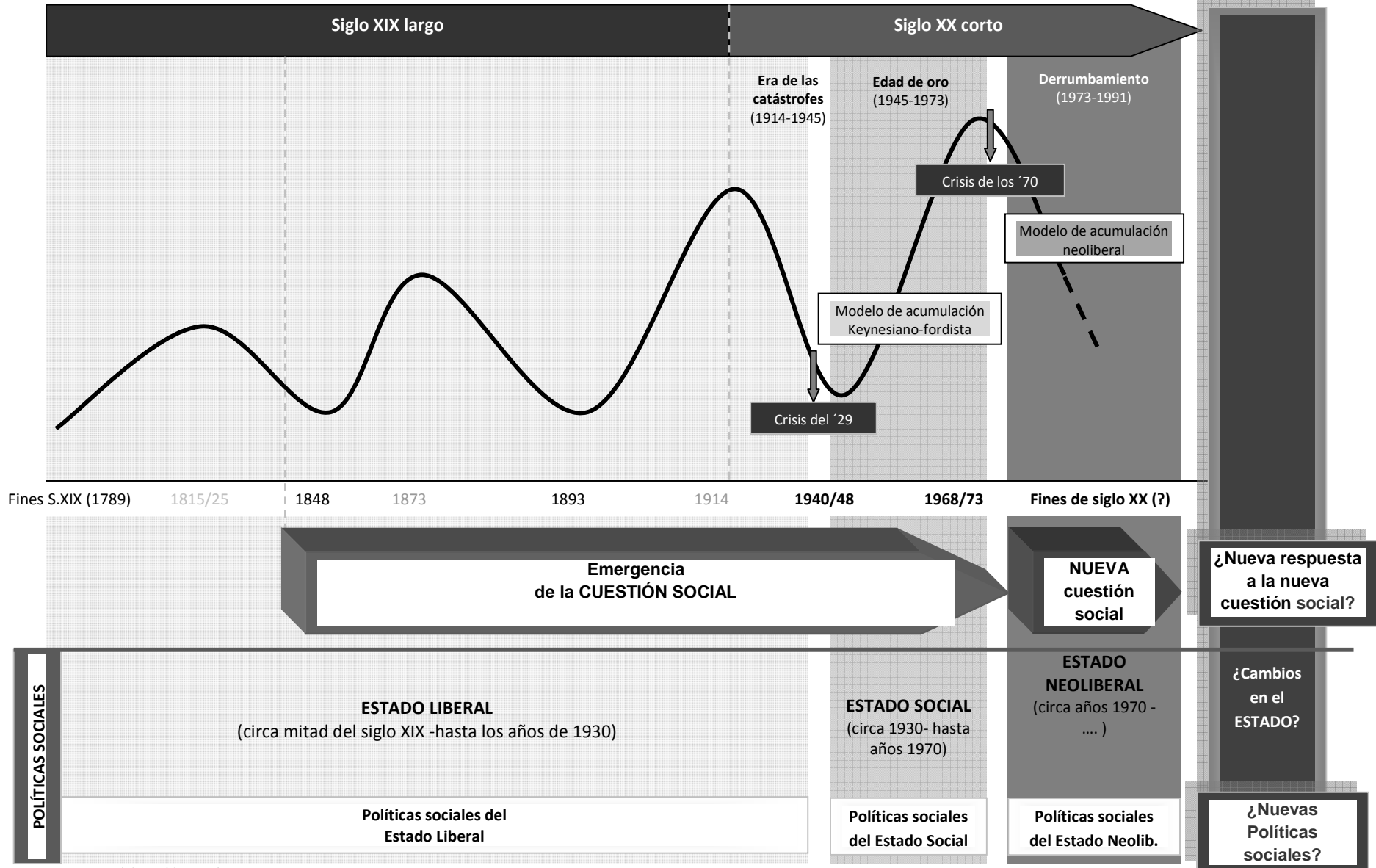
Asimismo, Castel entiende al renacimiento de la cuestión social como una cuestión política, dado que percibe una amenaza de un grave daño tanto a la cohesión social como a los principios fundadores de la democracia (Pastorini, 1999). Por ese motivo, sostiene que, las soluciones más que pasar por las PS, deben pasar por una politización de la cuestión social y en lo fundamental, deben pasar por una reestructuración de la política, que incorpore al debate, al conjunto de la ciudadanía. De esta manera, y más allá de las diferencias previas, encontramos que hay acuerdo en la literatura acerca de que en la actualidad, la cuestión social ha emergido con nuevas singularidades, siendo

justamente esas singularidades, las que ponen en entredicho la necesidad de repensar la configuración actual de las PS.

síntesis

En suma, podemos sintetizar varias de las ideas previamente expuestas en un esquema como el que se presenta a continuación que combina: la dinámica del sistema capitalista, la emergencia de la cuestión social, y luego, las transformaciones más recientes de la misma y las diferentes formas de Estado capitalista, junto a las PS que le son propias. Y un llamamiento genérico a reflexionar acerca de la necesidad de generar cambios en el Estado traducidos en nuevas PS, en respuesta a la transformación de la cuestión social. El llamamiento....requiere una respuesta inmediata, por cuanto la inacción, atenta contra la integración de la sociedad misma como tal.

PAÍSES CAPITALISTAS CENTRALES



Fuente: elaboración propia

1.4.4- Repensar la intervención propiamente...

la necesidad de abordajes distintos, nuevos marcos institucionales ...

En este contexto, Golbert (2004a: 39-40) destaca, la aparición de nuevas propuestas de políticas, en virtud de los cambios registrados en la problemática social: *“Por una parte, están aquellos que proponen políticas que ponen el acento no sólo en los aspectos monetarios sino también en recomponer el tejido social y volver a armar nuevas redes de sociabilidad.”* Y por otro lado, aparecen un conjunto de referentes que *“reivindican por encima de otra política social el derecho del conjunto de los ciudadanos a percibir un ingreso. De ahí su propuesta de una disminución de la jornada laboral y/o la implementación de un ingreso mínimo ciudadano.”*

Por su parte Carballada (2008: 16-17) profundiza este planteo, al hacer referencia a la emergencia de problemáticas sociales...a las que agrega el calificativo de complejas y transversales y que son las *“que se expresan en forma singular en la esfera del sujeto”* y que además irrumpen reclamando intervenciones múltiples desde diferentes esferas de actuación, que derivan en nuevos desafíos para el trabajo interdisciplinario y transdisciplinario. Bajo esta perspectiva, el autor sostiene que, *“cada caso, cada momento de intervención requiere un proyecto para construir a partir de la diversidad de ese otro, (...) [dado que, se] observa la necesidad de [contar con] su palabra, su comprensión y explicación del problema como forma de aproximación a la ‘verdad’ de éste”*. Y es que, en palabras de autor: *“Las problemáticas sociales complejas exceden las respuestas típicas de las instituciones, dado que éstas fueron construidas dentro de una lógica más ligada a la homogeneidad de las poblaciones que a su heterogeneidad, y [por tanto, en la actualidad, lo que se] reclaman [y requieren, son] respuestas singulares.”*

En tal sentido, el autor (Carballada, 2008: 17) también nos recuerda que: *“las instituciones no se fundaron en contextos en los que la exclusión social [o desafiliación] sobresalía como problema, al menos visible; por eso la exclusión social como categoría de análisis sería una expresión de los malestares actuales. Los orígenes de las instituciones de intervención social en general se vinculan*

a la necesidad de gobernabilidad a partir de la construcción de poblaciones homogéneas, estables y articuladas en todo.”

Cambios en la cuestión social y la emergencia de problemáticas sociales complejas...ahí está el desafío

Sin embargo, continúa Carballada (2008: 18) *“La cuestión social hoy se tensiona a partir del derecho a pertenecer, a no migrar, y para resolverse necesita que se generen nuevas formas de reinscripción e inscripción social. En definitiva, el derecho a la inclusión, a la identidad, a formar parte de la comunidad y de la cultura implica nuevas complejidades y requiere un [nuevo] abordaje desde la intervención.”*

De manera que, llegados a este punto coincidimos en visualizar en los cambios de la cuestión social, o bien, en las denominadas problemáticas sociales complejas *“un verdadero desafío para las políticas públicas y la legislación, ya que [los mismos] demuestran la vulneración de derechos, la incertidumbre, el desencanto y, especialmente, las nuevas formas de construcción de proceso de estigmatización ligados a grupos sociales determinados”*; dichos desafíos, sin dudas que suponen *“discusiones y definiciones que van desde sus aspectos epistemológicos hasta la construcción y la reelaboración de sus instrumentos y metodologías.”* (Carballada, 2008: 18).

Asociado a este planteo, Golbert (2004b), plantea que, detectar e identificar la nueva cuestión social y adecuar la estrategia política a la misma, no es una tarea que pueda llevarse adelante exclusivamente desde el nivel nacional de gobierno, dada la especificidad que dicha problemática asume a nivel de cada localidad. En tal sentido, la autora reconoce que el gobierno local, ocupa un lugar privilegiado en el diseño y gestión de un tipo de PS que integre los problemas de los sectores, que van quedando al margen de la integración y del desarrollo. Aclarando luego que, dicho rol se encuentra asociado a la detección de problemáticas sociales particulares -como pueden ser el crecimiento del embarazo adolescente, la violencia familiar, la discriminación, el delito y las

drogas, entre otras- con el fin de ser incorporadas luego en el diseño de programas sociales, cuyo eje tenga que ver con la reinserción social.

Y es que, tal como se destacó previamente, las transformaciones del sistema capitalista en los países centrales y periféricos, asociadas en particular con la fragmentación ocurrida en el mercado de trabajo, obliga de acuerdo a Golbert (2004b: 44), a pensar en nuevos dispositivos de intervención *“si se pretende ofrecer cierta protección a aquellos que han perdido su empleo o sólo encuentran empleos inestables de corta duración”*. En tal sentido, resulta imprescindible, no solo diseñar y gestionar políticas que permitan un reforzamiento de los lazos sociales, sino también encuadrar dichos diseños en nuevos marcos institucionales, en los que además se de participación a nuevos actores sociales.

Para la autora, poner en marcha esta propuesta implica un cambio de rumbo sustantivo frente a las viejas políticas asistenciales. Y ese cambio de dirección debería darse de la mano de dos condiciones: en primer lugar, un amplio consenso entre los distintos actores involucrados en el tema –políticos, técnicos, beneficiarios, representantes de ONGS- y en segundo lugar, que el organismo encargado de esta tarea, posea las capacidades institucionales para llevar adelante esta innovación.

la necesidad de pensar en los condicionantes de la intervención... y no seguir pensando desde sus determinantes

A su vez, y ya para empezar a cerrar este apartado, queremos dejar una reflexión en torno a algunas ideas de Carballada (2008: 20) que señalan que: *“La intervención no puede desprenderse de la sociedad a la que pertenece, de allí que se entrecrucen diferentes miradas y discursos que, en este contexto de complejidad, es conveniente analizar. Desde un punto de vista epistemológico, es posible interpelar a la intervención en sí misma”*, dado que en reiteradas oportunidades resulta pensada e implementada desde una perspectiva cercana a la causalidad, alejando la misma de la propia esencia de las ciencias sociales y acercándola en su defecto a las ciencias naturales, propiciando de esta manera *“determinismos subjetivos que atraviesan a todos los actores del*

escenario de la intervención.” En reemplazo de esto, y como mecanismo ciertamente superador, el autor destaca que: “Conviene pensar la intervención a partir de condicionantes y no desde determinantes, lo que nos lleva al terreno de lo probabilístico, donde la singularidad y la subjetividad suben a escena ahora con papeles relevantes. La intervención en lo social es una acción básicamente intersubjetiva y fuertemente discursiva. De allí que la palabra, la mirada y la escucha sigan siendo sus elementos más sobresalientes.”

A su vez, coincidimos con el planteo que hace Carballada (2008: 24) cuando dice que: *“es posible y necesario intentar pensar la intervención a partir de caminos que no son transitados con frecuencia. En este aspecto, es viable pensarla desde sus limitaciones, para que no quede asida a teorías y prácticas que la satisfacen en forma efímera, pero que también generan una sensación de vacío (...). Interpelar la intervención desde sus limitaciones, construir desde allí formas de abordaje, puede ser un camino a seguir. Especialmente en tiempos en los que la uniformidad estalla y se esparce en infinidad de expresiones por develar, por rearmar, en escenarios sumamente confusos.”*

Bajo esta perspectiva el autor (2008: 24) sostiene que, intervenir en lo social desde la singularidad implica revisar, desde la noción misma de singularidad *“el significado social, cultural y particular de la intervención”*, y esto implica mucho más que reafirmar esquemas vetustos de otras prácticas. En suma y ahora sí para concluir: *“La recuperación de la historia y de la subjetividad muestra posibles caminos para una mayor comprensión, y para, desde allí, construir nuevos horizontes y sentidos hacia la intervención en lo social.”*

Finalmente presentaremos a continuación, unas ideas presentes en el texto de Alayón (2008: 201), que entendemos resultan de utilidad para cerrar esta parte, y que sostienen *“a. que la atención de las problemáticas sociales, desde una perspectiva global, sistemática y plenamente abarcativa, es clave para el mejoramiento de la sociedad. b. que la atención de situaciones individuales también hace necesaria por incuestionables razones éticas, inherentes a una sociedad más humana; c. pero*

sobre todo, queremos enfatizar que las políticas de carácter estructural, que neutralicen e impidan el surgimiento de procesos de exclusión, que luego tornan irrecuperables las diversas manifestaciones de la cuestión social, constituyen la principal opción –si se quiere, estratégica– para evitar la degradación y la deshumanización de nuestras sociedades.”

Parte II:

**DISCUSIÓN SOBRE LA
POBREZA, LOS POBRES
Y LA IMPLEMENTACIÓN
DE POLÍTICAS DE
LUCHA CONTRA LA
POBREZA**

"Quisiéramos, (...) [comenzar esta segunda parte] *haciendo nuestras unas palabras que reflejan de manera sumamente clara el espíritu que anima (...) [el trabajo que sigue]. Fueron pronunciadas por un gran pensador del siglo veinte, Bertolt Brecht, y decían así: «No. No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque, en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural. Nada debe parecer imposible de cambiar.» No aceptamos al mundo tal cual es, y estamos seguros que estamos en condiciones de efectuar una pequeña aportación para la construcción de un mundo mejor.*"

Atilio BORÓN

Discurso en la Sesión Inaugural de la XXI Asamblea de CLACSO.

Extraído del sitio: La jiribilla, Revista de Cultura Cubana.

http://www.lajiribilla.cu/2003/n129_10/129_44.html

II.1- ALGUNAS DISCUSIONES EN TORNO A LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA POBREZA

II.1.1- Introducción

las PS pautan los modos en que se lleva adelante la integración social y gestionan el control y la funcionalización de grupos que amenazan al sistema

Comenzaremos esta introducción, utilizando nuevamente el texto de Soldano y Andrenacci (2006) que sostiene que, en la actualidad, dada la centralidad que las políticas asumen en las sociedades modernas, las PS comienzan a percibirse como un conjunto de intervenciones de la sociedad sobre sí misma, pautando los modos en que se lleva adelante el proceso de integración social, al tiempo que gestionan el control y la funcionalización de los grupos que conllevan riesgos o amenazas al sistema.

Este conjunto de intervenciones -destacan los autores- pareciera haber seguido un doble patrón, esto es, una intervención en el centro, que define los mecanismos centrales de la integración social; y una intervención en los márgenes, que actúa sobre los dispositivos que fallan o sobre aquellos sujetos que no pueden acceder a la integración; en este último caso, las intervenciones cumplen dos tareas: la compensación para aquellos grupos que no logran acceder a los mecanismos de integración por razones involuntarias y la represión para aquellos sujetos que rechazan esos mecanismos.

En lo que sigue de esta parte, nos concentraremos fundamentalmente en lo que consideramos son intervenciones en los márgenes, o más concretamente en intervenciones del Estado vinculadas con la pobreza (también orientadas en ciertos casos a grupos vulnerables). Dichas intervenciones, en los apartados previos fueron denominadas como políticas de asistencia social -PAS- o alternativamente como políticas de lucha contra pobreza o programas sociales, como una de las dos manifestaciones de las PS en general, junto a las PT.

Para tal fin, comenzaremos en primer lugar, haciendo algunas reflexiones teóricas en torno a diferentes conceptualizaciones de la pobreza, así como las implicancias derivadas de las mismas; a continuación analizaremos con algo más de detalle, los impactos concretos que han tenido este tipo de políticas, sobre la población objetivo, en términos de aciertos y/o fracasos, así como la particular orientación que imprime un enfoque de derechos para el diseño de las mismas. Finalmente, presentaremos una discusión en torno a la importancia de sostener una escucha activa hacia las personas pobres, en combinación con el saber de los expertos y académicos, a la hora de pensar en nuevos diseños de PAS, dado el actual contexto económico, político, social e institucional en la región y en el mundo antes descripto.

II.1.2- Reflexiones sobre la pobreza

... la pobreza es más... que bajos ingresos

En Latinoamérica, Busso (2005: 7) destaca que, la noción de pobreza, es ampliamente usada *“para denotar situaciones de carencia e insatisfacción de necesidades (materiales e inmateriales) en que viven individuos, hogares y grupos de población. [Aclarando a continuación, que] “En general este enfoque ha tenido una impronta economicista, relacionando necesidades, recursos disponibles (principalmente ingresos o activos equivalentes) y nivel de vida observado.”*

Amartya Sen (2008: XV) por su parte, destaca que, a pesar de que está muy interiorizada la idea de que la pobreza tiene que ver con la falta de ingresos, la pobreza es más que eso; y es más que eso, porque se trata de un fenómeno, que tiene que ver con la ausencia de varios tipos de libertad, y en particular, *“la falta de libertad para obtener como mínimo unas condiciones de vida satisfactorias”*. Y es que, para el economista y filósofo indio, *“Los bajos ingresos son, sin duda alguna, un factor importante [que atenta contra la libertad de las personas a tener una mínimas condiciones de vida satisfactorias], pero también lo son la falta de escuelas, la ausencia de instalaciones sanitarias, la ausencia de medicamentos, la subordinación de la mujer, situaciones medioambientales peligrosas o la falta de empleo (que afecta a algo más que los ingresos).”* En tal sentido, el autor señala que:

“Reducir la pobreza implica ampliar estas prestaciones, y para ello hay que aumentar el poder de las personas, especialmente de las personas con problemas, y garantizar que las prestaciones se amplían y que las deficiencias se eliminen.”

En la misma línea, Green (2008: 7-8) también reconoce que *“La pobreza es mucho más que unos bajos ingresos, lo que queda particularmente claro cuando se les pide a las personas que viven en la pobreza que la definan por sí mismas. Es una sensación de impotencia, frustración, agotamiento y exclusión de la toma de decisiones, sin mencionar la inaccesibilidad relativa a servicios públicos, servicios financieros y prácticamente cualquier otra fuente de ayuda oficial.”*

existen múltiples interpretaciones de la pobreza y optar por una u otra conceptualización conlleva consecuencias diversas

Con relación a este tema, resulta oportuno reconocer aquí que la literatura plantea múltiples interpretaciones del fenómeno de la pobreza, que alertan sobre la complejidad del problema, y sobre las consecuencias de su conceptualización más amplia o más restringida, en términos de su medición y en términos de lo que serían posibles acciones para combatirla. En relación a esto es interesante destacar el planteo que hace Øyen (2009: 19), en particular cuando afirma que: *“Las definiciones son pilares sobre los cuales se erigen las teorías. Aunque lo parezcan, las definiciones no son neutrales. En las investigaciones sobre pobreza, portan una carga valorativa mayor que en cualquier otro campo de investigación. Escoger una definición en lugar de otra puede indicar no sólo preferencias académicas sino a veces inclinaciones políticas, sociales y morales. Elegir una definición y no otra también puede conducir a diferentes resultados de investigación en un proyecto [y diferentes propuestas de PS].”*

En línea con esta idea, nos parece adecuado, mencionar el planteo que hace Vasilachis (2003: 3), cuando advierte, a quienes trabajan en el análisis de la pobreza que: deberían reflexionar *“acerca de cuánto contribuyen con sus aportes al sostenimiento o modificación de esas situaciones de pobreza*

y acerca de cuántas de sus acciones se constituyen en acciones de privación cuando hacen uso de su poder de definir, categorizar, explicar, interpretar.”

Asociado a esto, Øyen (2009: 20) visualiza -y coincidimos con ella- que, en la posibilidad de dar diferentes definiciones a un mismo fenómeno, se esconde “*una poderosa herramienta para el pensamiento y la acción.*” Alertando a su vez [que resulta necesario no perder de vista que,] “*Las definiciones de la pobreza dependen de quien las realiza. Diferentes actores ven cosas distintas, enfatizan aspectos diferentes y desarrollan diversos paradigmas sobre lo que entienden por pobreza de acuerdo a sus disciplinas, posiciones o intereses.*”

Asimismo, y más allá de lo anterior [o justamente, por lo anterior], también entendemos que el enfoque de la pobreza, pareciera adolecer aún por parte de las ciencias sociales, de una teorización y conceptualización concluyente y orientada a la acción, o siendo más justos, los textos que teorizan de manera sustantiva el tema y se orientan a la acción correctiva, adolecen de una amplificación, reconocimiento y difusión de lo que explican y proponen, avasallados o silenciados, la mayor parte de las veces, por el predominio de discusiones y trabajos en torno a la operacionalización¹⁹ del fenómeno (Farah Henrich, 1990. Wagle, 2003. Feres y Mancero, 2001. Boltvinik, 2003).

II.1.3- Nueva pobreza... y la emergencia del concepto de exclusión social

examinando con más detalle la pobreza... “también hay una nueva pobreza”... manifestada a través del concepto de exclusión social?

Asociado a las dificultades de la conceptualización, Fernández (2000: 15) agrega además que: “*Las sociedades occidentales opulentas, que en el período expansivo posterior a la Segunda Guerra Mundial habían soñado con erradicar la pobreza, han visto en los últimos años del siglo XX*

¹⁹Entre los métodos para medir la pobreza hallamos: el enfoque indirecto basado en el cálculo de la línea de pobreza; el enfoque directo que enfatiza en las condiciones de vida de la población, observando la distancia que se produce entre esas condiciones, y ciertos estándares sociales previamente definidos; y el método integrado, que combina los dos métodos anteriores (Beccaria y Minujin, 1987. Feres y Mancero, 2001. Alarcón, 2001). Asimismo, una discusión crítica a estos métodos puede verse en Boltvinik (2003).

emerger en su interior la llamada nueva pobreza". Otra cara, que en los términos de Castel se vincula con *"metamorfosis de la cuestión social"*, o en palabras de Rosanvallon con *"la nueva cuestión social"*.

Este nuevo fenómeno, describe Fernández (2000: 15), se haya caracterizado por la convergencia de procesos vinculados *"con la degradación del mercado de trabajo, con la multiplicación de empleos inestables, [con] el fuerte crecimiento del paro de larga duración, o el debilitamiento de los vínculos sociales que parecen mostrar el espectacular aumento de las rupturas conyugales y el declive de las solidaridades de clase y de vecindad. [En definitiva] Es la otra cara de un capitalismo revitalizado por la globalización de la economía y de un individualismo creciente"*.

La emergencia de esta "nueva pobreza", Kessler y Di Virgilio (2008: 33-34), lo ubican en Europa a fines de 1980, en los comienzos de lo que entienden, es un manifiesto interés por la transformación de la cuestión social, y cuyo punto de quiebre se da, con el increíble aumento tanto del desempleo como de la pobreza, que *"afectó a grupos sociales cuya integración parecía hasta entonces asegurada."* Asociado a esto, los autores destacan también que: *"en los últimos años declinó el interés europeo en la noción de nueva pobreza y el concepto que logró instalarse con mayor relevancia intelectual y sobre todo política fue el de exclusión social."*

Con relación a esta nominación [la de exclusión], Paugam (2008), nos recuerda y a la vez alerta que: *"Se empieza a hablar de exclusión cuando se advierte que la pobreza es un concepto dinámico, que no se reduce a una expresión monetaria. La noción de exclusión enriquece la perspectiva de pobreza que tenían los economistas o los actuarios. Pero la palabra se expande demasiado y se empieza a llamar "exclusión" a cualquier cosa, lo que le quita calidad interpretativa."*

En línea con esto, Redondo Toronjo (2008: 3) también plantea que el cambio de término [de pobreza a exclusión], *"tiene por supuesto un significado: traduce una nueva manera de aprehensión del problema de la pobreza en un contexto económico y social en pleno cambio."*

Asimismo, Silver (1994: 3), también advierte de manera acertada que: “*En el simbolismo político, el poder de asignar un nombre a un problema social [no resulta neutral, sino que por el contrario] tiene vastas consecuencias respecto de las políticas que se consideran oportunas para afrontarlo.*”

Por su parte, Fleury (1998: 8), enfocándose también en el término exclusión cuestiona que “*en la literatura y en el campo de las políticas sociales, el concepto de exclusión constituye (...) un gran vacío desde el punto de vista teórico, pudiéndose entenderlo mejor como un concepto político-estratégico. Es decir, cuando se pretende llamar la atención acerca de la dramática situación de desigualdad y de pobreza que impera [por ejemplo] en América Latina, se pasa a hablar de la exclusión a la que están cada vez más sometidos grandes sectores demográficos de la región.*”

Asimismo, también la autora alerta que: “*La falta de una discusión más profunda acerca del concepto lleva [muchas veces] a definiciones tautológicas*”, donde [por ejemplo] la exclusión puede aparecer definida como un proceso, donde las personas quedan excluidas de... [algo].

Por su parte, y más allá de lo anterior, García Martínez et al (2006: 16), utilizando planteos de Paugam²⁰ (1996) nos recuerdan que: “*la exclusión es un paradigma a partir del cual nuestra sociedad toma conciencia de ella misma y de sus disfunciones, y busca, algunas veces precipitada y confusamente, soluciones a los males que la atenazan. Este paradigma se convierte en dominante después de un cierto número de años, reemplazando al de la lucha de clases y de las desigualdades sociales, que había monopolizado los debates políticos desde el final de la segunda Guerra Mundial.*” En tal sentido -continúa García Martínez-, la exclusión cuestiona a la sociedad en su conjunto, al poner “*bajo sospecha el modelo de sociedad vigente, sus sistemas de solidaridad (institucional, individual y colectiva), su cohesión y sus lazos sociales.*”, lo que deriva [inevitablemente, y por estas mismas consideraciones,] en la necesidad de reflexionar, sobre “*la construcción del vínculo en torno al valor trabajo.*”

²⁰ PAUGAM, Serge (1996): *L'Exclusion: L'état des saviors*, Éditions la Découverte, París. Citado en: García Martínez et al (2006).

Asimismo, Busso (2005: 10) plantea que: *“La complejidad que ha adquirido la sociedad mundial y la velocidad de los cambios en las reglas de juego del proceso de producción, distribución y consumo han puesto de relieve la necesidad de identificar procesos y mecanismos que generan y propagan situaciones de desventajas sociales. [En tal sentido, ocurrió que, la emergencia de esta turbulencia contextual] (...) chocó con las capacidades heurísticas limitadas del enfoque de pobreza, por la ausencia de un marco conceptual que lo contenga e integre teóricamente en los problemas más generales del desarrollo”* y esto es lo que contribuyó en gran medida, *“a que emergieran enfoques más abarcativos como los de exclusión y vulnerabilidad.”*

“nueva pobreza” y pobreza tradicional... la necesidad de diferenciar grupos no homogéneos

Ahora bien, , teniendo como marco de análisis, el contexto internacional vinculado a las principales economías capitalistas, Kessler y Di Virgilio (2008: 35) concluyen que: *“al caracterizar fenómenos novedosos visibles a partir de la década de 1980, la noción de nueva pobreza [o exclusión social] apunta sobre todo a la emergencia de grupos de población afectados por una fuerte movilidad descendente y formas de pobreza diferentes a las conocidas en cada contexto, lo que pone en tela de juicio visiones más bien homogéneas de dichos grupos y plantea la necesidad de diseñar políticas públicas para una población con carencias que es cualitativamente distinta de la población pobre tradicional.”*

Del mismo modo, para el caso de los países latinoamericanos, los autores (2008: 35) aclaran que: *“Quizás porque la pobreza tradicional persiste y el peso de los sectores medios se ha considerado históricamente como reducido, la noción de nueva pobreza no ocupa en América Latina el lugar central que ha tenido en otras latitudes. Tampoco en los innumerables estudios sobre la pobreza de los organismos internacionales se registran muchas referencias a ella. Sin embargo, y todavía con escaso protagonismo, la situación de las vulnerables clases medias locales ha estado presente en el debate nacional”*, afectadas entre otras cosas, por la crisis de la deuda de los años 80; por los programas de ajuste estructural; por la suba de precios en servicios privados en

combinación con servicios públicas de baja calidad; y en lo fundamental por la fragmentación del mercado de trabajo de la década del 90. Asimismo, -continúan- en el caso particular de nuestro país, se agrega también -y de manera más que violenta durante la crisis que estalló a finales de 2001-, una nueva gran oleada de empobrecidos, de nuevos pobres, o ¿excluidos?, con la particular característica, que fueron grupos sociales, con más conciencia de lo que les estaba sucediendo.

De esta manera, resulta sustantivo reflexionar aquí en torno a las siguientes cuestiones: en primer lugar, el poder que las conceptualizaciones tienen para la interpretación de un fenómeno y para la acción; en segunda lugar, la importancia de diferenciar el fenómeno vinculado con la “*nueva pobreza*”, de aquella otra pobreza, en la que han estado colectivos sociales “desde siempre”, y que aquí, en Latinoamérica y en nuestro país, llamamos “pobreza tradicional”, “pobreza estructural” o simplemente “pobreza”; en tercer lugar, la importancia de diferenciar la problemática, en los países centrales versus los periféricos, donde (tal como comentamos) siempre hubo una pobreza tradicional o estructural; y finalmente el reconocimiento de que, si los diagnósticos son diferentes [porque los contextos y las realidades son diferentes], las recetas, [es decir, las PS propiamente], naturalmente, también debieran serlo.

En línea con este último planteo, Paugam (2008) agrega que: “*En las sociedades que no conocieron esas etapas [las de los países centrales], la pobreza es una situación estable para las personas que nacieron en ella. Es como un destino para quienes nacieron en ella. [y esto, no resulta menor, por cuanto] A menudo, esas personas están [lamentablemente] equipadas anímicamente para acomodarse a eso, porque es una condición compartida por gran parte de la población.*”

y una última disquisición....una diferenciación entre exclusión y desigualdad?

Finalmente para cerrar esta parte, presentaremos una diferenciación que realiza Sousa (2003) entre la exclusión y la desigualdad. Distinción que, en palabras de Fleury (1998: 10) tiene la importancia de facilitar la comprensión de “*la singularidad del proceso de exclusión como un fenómeno*

cultural, además de sus dimensiones [o consecuencias] económicas e incluso políticas [y sociales].”

Para plantear dicha diferenciación, Sousa (2003: 126), comienza reconociendo que, así como Marx, es el gran teorizador de la desigualdad, dado que *“Según él [según Marx], la relación capital/trabajo es el gran principio de la integración social en la sociedad capitalista, una integración que se funda en la desigualdad entre el capital y el trabajo, una desigualdad clasista basada en la explotación”*, también reconoce que el gran teorizador de la exclusión es Foucault.

Y luego de esta mención destaca que: *“Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es sobre todo un fenómeno cultural y social, un fenómeno de civilización. (...) un proceso histórico a través del cual una cultura, por medio de un discurso de verdad, crea una prohibición y la rechaza.”* En tal sentido –continúa- mientras que el sistema de desigualdad se asienta de manera paradójica en el *“esencialismo de la igualdad, ya que el contrato de trabajo es un contrato entre partes libres e iguales, el sistema de la exclusión reside en el esencialismo de la diferencia, ya sea en la cientifización de la normalidad, y por lo tanto de la prohibición, o en el determinismo biológico de la desigualdad racial o sexual”*. A su vez detalla que, hay diferentes grados tanto para la desigualdad como para la exclusión: *“El grado extremo de exclusión es el exterminio (...) El grado extremo de desigualdad es la esclavitud.”* Concluyendo a continuación que: el sistema mundial está atravesado tanto por el eje socioeconómico de la desigualdad, como por el cultural y civilizacional asociado a la exclusión.” (Sousa, 2003: 127).

II.2- REFLEXIONES SOBRE QUIÉNES SON LOS POBRES Y SOBRE LA PRÁCTICA DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

II.2.1- Introducción

Comenzaremos esta parte con un par de interrogantes: *¿Cuál es la visión dominante de la pobreza en la sociedad? ¿Existe una visión dominante?* Y la respuesta que aquí daremos será la siguiente: la visión dominante de la pobreza en cada sociedad, relata Solé (2002: X), *“es el resultado de un conjunto de valores, normas e ideas dominantes, que se adaptan a los requerimientos del sistema económico.”* En tal sentido, la autora sostiene que en el conjunto de políticas de lucha contra la pobreza, es posible visualizar coherencia –y no contradicción-, con las necesidades que expresa el proceso de acumulación del capital, lo que lleva a entender a este tipo de políticas en particular, como un conjunto de intervenciones sociales, *“encaminadas a reconvertir la pobreza en un elemento funcional para el sistema o, cuando menos, evitar que ésta se convierta en un elemento disfuncional que dificulte el proceso de desarrollo económico y social.”*

De ahí es que la autora plantea que, que en determinadas fases del desarrollo histórico de las sociedades occidentales capitalistas, se niegue la existencia de los pobres apartándolos de la sociedad. Otras veces, se los busque resocializar o sanar, para reintegrarlos nuevamente a la sociedad por considerarse que son delincuentes, desviados o enfermos. En tanto que, en lo que en el texto de Morell (2002: X) se denomina, las más recientes sociedades capitalistas burguesas, *“la tendencia histórica ha sido culpabilizar a los pobres de su propia situación, con lo que se les responsabiliza de las situaciones de precariedad que padecen (a la vez que se evita responsabilizar al propio sistema)”*.

II.2.2- Pobres, haraganes, incapaces, criminales... negados... asistidos!... no son ciudadanos!? Y además cuestionan la legitimidad!

la pobreza....y un terreno en disputa que impregna definiciones hegemónicas y deriva en un campo de intervención acotado

En línea con lo planteado, Lo Vuolo et al. (1999), también nos recuerda que la pobreza como categoría socioeconómica, es un terreno de disputa [a lo largo de la historia y de las diferentes geografías] en términos discursivos y políticos, que termina impregnando las definiciones hegemónicas, y deriva inevitablemente [en nuestro país y en la región], en un campo de intervención social acotado, que el autor -en compañía de otros autores-, resume bajo el título [de su libro]: *La pobreza ...de las políticas contra la pobreza.*

En este marco es que entiende que, la forma adquirida por el complejo de políticas contra la pobreza, produce de manera recurrente, intervenciones que sujetan a las personas a una situación de carencia, dando lugar a un continuo perfeccionamiento de dispositivos de discriminación, entre aquellas viejas categorías del siglo XIX, vinculadas a los denominados pobres merecedores de asistencia social, versus aquellos otros pobres, no merecedores de la asistencia.

pobres, haraganes, incapaces... y criminales?! ...los pobres son la amenaza de la sociedad?

Lo anterior, pareciera agravarse por lo que Barrientos (2008: 209) denuncia como tendencia en la actualidad, no solo a estigmatizar a los pobres como haraganes y como incapaces, sino fundamentalmente, “*a criminalizar su condición, ubicando en un mismo plano la pobreza y la delincuencia, la drogadicción, el alcoholismo, la violencia y el asesinato, entre otros.*” Este tipo de planteos, en definitiva, tienen -de acuerdo a la autora- [la triste, lamentable y condenable voluntad] de visualizar a los pobres, como la amenaza de la sociedad, como los peligrosos.

También Spicker et al (2009: 132) vinculan el tema de la estigmatización a la propia condición de las personas pobres, “*ya que la pobreza misma es vista en términos negativos y se vincula con*

características negativas, tales como la dependencia de la asistencia social. A ello se agrega que muchas de las condiciones que conducen a las personas a ser pobres, como discapacidad, desempleo o el hecho de ser padre/madre soltero, son socialmente rechazadas.” En tal sentido, los autores nos recuerdan que, el término estigma, “se empleó extensivamente en relación a la asistencia social, donde fue fomentado de manera deliberada como un medio para desalentar la dependencia. Con posterioridad, la eliminación del estigma ha sido un objetivo fundamental de muchas políticas sociales [aunque con resultados poco concluyentes, dado que ese tipo de descalificación, continúa plenamente vigente].”

A su vez, con relación al tema de la criminalización, Barrientos agrega (2008: 209) que: esta idea, internalizada dentro de cierto imaginario colectivo, deriva en la aceptación social en muchos países, de una alarmante política de limpieza social, dado que, en definitiva, los pobres [asociados también a los migrantes], se perciben como una carga y una amenaza permanente, para una sociedad que se expresa como “*trabajadora y honesta*”. Por lo tanto, concluye Barrientos: “*El alcance heurístico del discurso legitimador de la pobreza está, pues, en el impacto que tiene a la hora de definir el tipo de política para enfrentarla, pues esto se definirá a partir de la comprensión de la pobreza, el manejo teórico que se haga de ella y el imaginario colectivo sobre los pobres.*”

pobres sin dignidad ...negados

Por otra parte, en relación al tema de la pobreza y de las políticas públicas que la enfrentan, también es importante reconocer, tal como describe Cabriolé Vargas (2004: 1-2) dos cosas: por un lado que “*El tema de la pobreza y de la atención del Estado hacia los más pobres ha preocupado desde muy atrás en la historia, aunque [y esto es lo infortunado] esa preocupación no siempre fue producto de una concepción del pobre como otro con rostro y dignidad, sino como otro negado.*” Y por otro lado, -entrando aquí en algo así como una “reflexión académica”- [nos cabe a quienes investigamos] “*una gran responsabilidad al tratar el tema de la pobreza, porque estamos hablando de la vida de ese otro negado en su corporalidad y en su dignidad.*”

y además, una posición desfavorable en la sociedad... los pobres son los asistidos

Asociado a estas ideas, Bayón (2009: 165) por su parte, hace referencia al “*carácter relacional de la pobreza y (...) la desfavorable integración social de los pobres planteados por [el científico social alemán, George] Simmel*²¹ [1986] *un siglo atrás*. [En aquellos planteos centenarios, este autor hacía una afirmación de llamativa actualidad, según la cual] *El pobre como categoría sociológica no es el que sufre determinadas deficiencias y privaciones, sino el que recibe socorros o debiera recibirlos, según las normas sociales vigentes.*” [Bajo esta perspectiva] *Si bien el pobre no es sólo pobre, sino también ciudadano, el hecho de participar en la asistencia no como sujeto con fines propios, sino como objeto en los objetivos globales del Estado, lo hace distinto del ciudadano acomodado.*” Esta aguda observación de Simmel, en definitiva lo que nos está transmitiendo, es que la condición de pobre de una persona, está dada por su status de asistido por el Estado, que en definitiva, lo hace distinto a lo que sería el ciudadano acomodado, dado que no participa en la intervención social, como sujeto con fines propios...sino como objeto de ella, de acuerdo a los fines del Estado.

Desde otra perspectiva, resulta interesante destacar la advertencia que hace Alayón (2008: 126) que dice que: tanto la noción de pobre, como la situación de pobreza responden, desde ciertas concepciones “*a una doble y única lógica: la de pretender asignarles un origen natural y/o cuasi voluntario y la de obstaculizar la comprensión de los factores causales concretos que sí dan origen cierto a tales desgracias.*” En tal sentido, el autor sostiene que la pobreza no se deriva ni de causas naturales ni sobrenaturales, y que tampoco responde a responsabilidades individuales de quienes son considerados pobres. La pobreza -para él- tiene “*un origen social, ligado a las características que predominan en el funcionamiento de la sociedad, resultando –por lo tanto- imprescindible develarlo si se pretende un análisis correcto y riguroso.*”

²¹ SIMMEL, Serge ([1918] 1986): *El pobre*. En *Sociología*, Madrid, Alianza Editorial. Citado en el texto de Bayón (2009).

Asimismo, si bien coincidimos con Alayón (2008) en la importancia de develar y discutir en torno al origen de la pobreza en nuestra sociedad [su producción y reproducción], lo cierto es que entendemos que a los fines de este trabajo, su presentación y su discusión serían excesivas. No obstante lo cual, sugerimos la lectura, de textos como el de ØYEN (2002) y el de ALVAREZ LEGUIZAMON (2005), dada la riqueza de su contenido.

Finalmente, y para cerrar esta parte, reconocemos en coincidencia con Farah Henrich (1990: 5) que, si bien hasta hace pocas décadas, había en determinados ámbitos, cierto consenso regional [latinoamericano], que otorgaba a las situaciones vinculadas con la pobreza, la informalidad, y la marginación [entre otras] “*la condición de productos de ciertos modelos de desarrollo capitalista, que, a pesar de haber generado crecimiento económico en las décadas pasadas*” no habían logrado verificar “*la predicción de progreso en las condiciones de vida de la mayoría de la población*”, en los últimos años, [ha resultado explícito el reconocimiento de que], el crecimiento económico no soluciona la pobreza, de la misma forma que no soluciona los problemas de desigualdad y de exclusión sociales...

... por la sencilla razón, de que estos fenómenos, resultan consustanciales con la propia dinámica y esencia del sistema capitalista; y es que, situaciones como las señaladas, representan en última instancia, su más lacerante, persistente, creciente y natural...expresión.

II.2.3- Políticas de lucha contra la pobreza...¿fracasos o aciertos en su implementación?

algunas clasificaciones... que permiten dar contenido práctico a las políticas sociales de lucha contra la pobreza

Para responder a este interrogante, presentaremos algunas clasificación de las PS, o más concretamente de los programas sociales asociados con la pobreza (y asociados a los grupos vulnerables o en riesgo), reconociendo y destacando a la vez que, la idea de las clasificaciones, no es solo una cuestión analítica, una buena clasificación permite, una mirada sistemática de las

intervenciones y acciones, y permite “*identificar las nuevas directrices, tendencias y principales corrientes que se vienen desarrollando en materia de política social*” [y en particular aquellas que se vinculan con el problema de la pobreza -y de los grupos vulnerables-] (Pardo, 2003: 7). En tal sentido, a continuación presentaremos algunas de las clasificaciones presentes en la literatura, a fin de ejemplificar su contenido.

En un trabajo que revisa la situación de los programas sociales que luchan contra la pobreza en Latinoamérica y el Caribe, Pardo (2003) presenta la siguiente clasificación en función de categorías o tipos de programas, que a su vez se integran por diferentes líneas:

- a. **Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad:** Prestaciones de desempleo; Programas de empleo de emergencia; Protección social y crisis; Asistencia social directa; Asistencia social por emergencia;
- b. **Beneficios sociales:** Transferencias directas de ingresos no condicionadas; Transferencias directas de ingresos condicionadas; Transferencias de alimentos; Transferencias de otras especies
- c. **Programas públicos con orientación productiva y empleo:** Programas públicos de empleo; Habilitación laboral; Proyectos productivos; Acceso al crédito y microcrédito, y/o promoción al autoempleo.
- d. **Fondos de inversión social:** Autoconstrucción de infraestructura social básica; Vivienda; Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias
- e. **Programas orientados a grupos específicos:** Niños; Jóvenes; Mujeres jefas de hogar; Grupos con discapacidad; Adulto mayor; Grupos étnicos; Sectores productivos deprimidos

Otro trabajo que presenta una clasificación de programas sociales, es el de Repetto y Sanguinetti, (2001: 7-8), quienes a partir de inventariar los programas de protección social y de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe presentan un ordenamiento asociado a los riesgos:

- a. **Reducción de los riesgos:** Nutrición; Desarrollo humano focalizado; Capacitación; Exención de pago de servicios en salud y educación; Fondos de inversión social
- b. **Mitigación de los riesgos:** Microemprendimientos; Seguros de desempleo; Seguros de discapacidad; Seguros de salud; Seguros de jubilación
- c. **Alivio ante crisis ya producidas:** Empleo temporario; Transferencia en especie; Transferencia en efectivo; Subsidio de precios; Exención del pago de tarifas de servicios básicos

Un tercer trabajo en torno al tema, tiene que ver con la clasificación que realiza Arroyo (2003, 2006), la cual, nos resulta ciertamente interesante, dado que, la misma se construye a partir de identificar en nuestro país, los programas sociales -o PS- gestionados en el nivel local, que en líneas generales, el autor presenta en los siguientes términos:

- a. **Asistencia directa**, orientada a resolver necesidades urgentes y críticas de la población a través de la prestación de bienes y servicios. Incluye las políticas de asistencia alimentaria, como por ejemplo provisión de bolsones de alimentos, tickets, comedores.
- b. **Políticas de desarrollo productivo**, vinculadas al fomento de microemprendimientos y a la capacitación en oficios, a fin de permitir la inserción de las personas en el mundo del trabajo y la producción.
- c. **Políticas de Promoción comunitaria y fortalecimiento de instituciones**, orientadas a fortalecer espacios comunitarios y de participación ciudadana.
- d. **Programas de empleo**, que si bien no son municipales, sí se gestionan a nivel local.

Finalmente, una cuarta clasificación, la hallamos presente en el trabajo de Raczynski (1995), la cual, a diferencia de las demás clasificaciones, incorpora también como parte de las políticas sociales contra la pobreza, las denominadas políticas sectoriales, tal como se describe a continuación:

- a. **Políticas sectoriales** vinculadas con servicios básicos de salud, educación, vivienda e infraestructura comunitaria.
- b. **Políticas de capacitación laboral y apoyo hacia actividades productivas** de escala pequeña.
- c. **Políticas vinculadas con la organización social** y formación participativa y empoderamiento.
- d. **Políticas laborales y de remuneración.**
- e. **Políticas asistenciales** propiamente, de transferencia de dinero o alimentos.

¿qué decir sobre la implementación de las políticas que luchan contra la pobreza?

Ahora bien, *¿qué ha pasado con el fenómeno de la pobreza en América Latina? ¿Y qué podemos decir de las políticas y programas de lucha contra este flagelo?* Para dar una primera respuesta al tema, tomaremos el texto de Filgueira y Peri (2004: 13) donde se destaca, y coincidimos con lo dicho, que: *“La persistencia de la pobreza en América Latina no puede atribuirse a la ausencia de esfuerzos por superarla.”* Sin embargo, a pesar de que las últimas décadas en la región, parecieron volverse *“virtualmente un campo destacado de experimentación de políticas económicas y sociales”*, se asume que: *“los esfuerzos realizados por los gobiernos (...) fueron insuficientes, mal dirigidos o ambas cosas.”*

Esta idea también es señalada por Medina Núñez y Florido Alejo (2005: 6) cuando dicen que, *“hay bastante consenso hasta ahora, de que hay más fracasos que aciertos en el combate a la pobreza, porque es un hecho incuestionable, aunque se utilicen las más diversas concepciones, que la pobreza está aumentando en el mundo entero, en un contexto en donde también la riqueza ha ido creciendo, pero ésta en una dinámica de acaparamiento en pocas manos.”*

A su vez, Machinea (2007: 60), luego de analizar diferentes estudios llevados adelante en América Latina sobre programas que luchan contra la pobreza, da cuenta que en la región se presentan al menos tres factores que atentan contra la eficacia de las intervenciones: el condicionamiento del

contexto económico; la falta de continuidad de las iniciativas; y finalmente la subsistencia lo que él llama “*debilidades endémicas*” de las intervenciones, asociadas con la falta de objetivos claros, la baja articulación pública, el clientelismo político, así como la profusión excesiva de iniciativas que deriva en “*superposición de programas, agentes y entidades gubernamentales a cargo de su ejecución*”.

Por su parte Filgueira y Peri (2004: 14) también destacan que, a pesar de no resultar “*fácil evaluar cuándo los esfuerzos de los gobiernos por abatir la pobreza o mejorar la equidad, están por encima o por debajo de lo requerido, pues no existen parámetros objetivos para evaluarlo*”, hay evidencia de que el gasto social en la región, ha evidenciado una tendencia creciente en su comportamiento. En tal sentido, continúan los autores, lo que estos resultados advierten, es la necesidad de replantear no ya, cuánto se gasta, sino cómo se gasta, dado que además: “*Es posible reconocer cierta visión que se abre paso entre los analistas, organismos internacionales y políticos sobre la ineficiencia e ineficacia de los esfuerzos pasados dirigidos a abatir la pobreza y la desigualdad y la necesidad de replantear la política desde otras bases.*”

En línea con esto, Raczynski (1995: 12) agrega que: “*Al estudiar los programas para combatir la pobreza no es suficiente [por ejemplo] analizar los esfuerzos de gasto social que un país realiza y la medida en que el gasto efectivamente llega a los sectores más pobres. Es necesario, además, adentrarse [en la definición de pobreza que se tiene, como] en el contenido de las políticas y en la coherencia de los programas con las características de la pobreza y los factores que la condicionan.*”

En tal sentido, la autora (Raczynski, 2002: 3) agrega en otro de sus trabajos, lo que entiende son nudos críticos, que dificultan, la puesta en práctica de políticas de superación de la pobreza. Y estos nudos críticos, tienen que ver, en primer lugar, con “*La falta de debate y reflexión concretos sobre los principios orientadores de la política social y de superación de la pobreza; segundo: los programas plantean [orientaciones teóricas de avanzada], pero en la práctica, están orientados a*

suplir carencias. Asimismo, si bien se acepta [a nivel teórico y de gestión], que es necesario “*buscar soluciones integrales, (...) se segmenta la problemática por área, segmento etario o por institución ofertante, por lo cual las intervenciones se yuxtaponen y tienen dificultades para articularse, con lo que las respuestas terminan siendo parciales.* [Asimismo] *Se busca promover la participación social, pero ésta es discontinua en el tiempo*”, a la vez que se la limita a una cuestión instrumental.

Finalmente, Raczynski (2002: 3), destaca que: por más que se cuente con programas bien diseñados, bien fundamentados y coherentes, al mismo tiempo y en muchos casos, estos diseños se exteriorizan -muchas veces- en la implementación como: “*(i) rígidos, estandarizados, predefinidos y priorizan el logro de productos más que de los efectos e impacto esperado, y sólo a veces abren espacios de flexibilidad para adaptarse a la realidad local; (ii) los niveles regional y local no participan casi en la formulación del diseño de los programas y existen pocos espacios de retroalimentación entre la ejecución y el diseño de los mismos; (iii) el diseño del programa no se detiene a evaluar los requerimientos de apoyo, de comprensión del programa, de recursos y capacitación de los agentes de los cuales se espera la implementación.*”

De esta manera, y como consecuencia de la situación descrita, las políticas, los programas y los planes sociales que se diseñan e implementan, para atacar el problema de la pobreza, no responden con justeza al objetivo buscado.

II.2.4- La pobreza como privación... y el derecho de los pobres a ser asistidos

privación de activos y oportunidades...a la que tienen derecho todos los seres humanos

Llegados a este punto, nos resulta ineludible, hacernos la siguiente pregunta: *¿qué es la pobreza?* Y la respuesta que elegimos dar, es una respuesta presente en el texto de Arriagada (2005: 102) que

afirma que: *“Se ha llegado a cierto consenso en que la pobreza es la privación de activos y oportunidades esenciales a los que tienen derecho todos los seres humano”*.

Este planteo, también está presente de alguna manera, en la definición relacional de pobreza que presenta Vasilachis (2003: 1), la cual, a partir de aplicar una metodología cualitativa, para interpretar el fenómeno, describe a *“las personas pobres son aquellas que se ven sometidas a un entramado de relaciones de privación de múltiples bienes materiales, simbólicos, espirituales y de trascendencia, imprescindibles para el desarrollo autónomo de su identidad esencial y existencial.”*

Entendiendo la autora que, a través de la privación de bienes vinculados con la subsistencia, se ponen en riesgo de manera simultánea, dos dimensiones de la identidad de las personas:

Por un lado la vida misma, y por otro, se *“desconoce su dignidad al negarle su derecho al trato como iguales.”* Y que a través de la privación de bienes espirituales que padecen las personas pobres, se *“les impide [a las personas] elegir libremente el sentido de su existencia en orden a la que definen como su propia trascendencia, siendo esta elección un derecho insito en la persona humana, sustentado en el principio de la igualdad esencial.”* De esta manera, y a través de esta definición, queda claro que las *“acciones de privación [que caracterizan la pobreza] son, por tanto, acciones violentas e injustas porque desconocen ese principio de igualdad esencial”*. (Vasilachis, 2003: 1).

ayudar a la población pobre a través de las PS...es ni más ni menos que corresponder un derecho

Bajo esta perspectiva, podemos entender que, *ayudar* a la población pobre a través de políticas, planes y programas sociales, es ni más ni menos, que corresponder un derecho. Y es que, tal como señala Kliksberg (2004:188): *“La política social en una sociedad democrática es garantizar los derechos básicos de los ciudadanos a alimentarse, tener acceso a salud y a educación, [a vivienda, a trabajo, entre otras cuestiones no menos importantes. En suma, a buenas condiciones de vida, que es] lo que una democracia debe asegurar”*. Porque como también expresa Paugam (2008) y

coincidimos con él: *“Una sociedad democrática tiene el deber de proteger a los desfavorecidos e implementar un sistema amplio de protección social.”*

En relación a esto, Spicker et al (2009: 88) comentan que: *“La aparición de conceptos que relacionan la pobreza con la falta de titularidades ha promovido un enfoque basado en los derechos como un instrumento para garantizar la seguridad básica”*. En tal sentido –continúa el autor- utilizar *“El enfoque de derechos humanos tiene implicaciones sobre el Estado [dado que, desde esta perspectiva,] “El Estado no puede hablar de mejoras progresivas como una excusa para diferir o atenuar sus obligaciones.”*

pobres, como sujetos de derechos ...y una escucha activa que los reconoce como tales

Asociado a lo anterior, Green (2008: 14) nos recuerda -en el marco de una discusión que presenta acerca de la importancia de contar con una ciudadanía activa y con Estados eficaces (cuestión que subraya la importancia central que juega la política en gran parte de la discusión)-, que: *“las personas que viven en la pobreza tienen voz para decidir su propio destino, en lugar de ser tratados como receptores pasivos de acciones de acción social y del Gobierno. Es más, el sistema (gobiernos, poderes judiciales, parlamento y empresas) no puede combatir la pobreza y la desigualdad tratando a los pobres como «objetos» de la acción del Gobierno o de otros. Lo que debe hacer para que los esfuerzos den fruto es reconocer a las personas como «sujetos», conscientes y activamente exigentes de sus derechos.”*

Bajo esta perspectiva, también cobra relevancia sustantiva generar canales de escucha activa de lo que dicen los pobres (en términos políticos y de gestión, mediatizados además por el saber académico], y tomar en consideración esto que dicen, a la a hora de diseñar intervenciones sociales. Entendiendo aquí que: la *“Expresión de los pobres”* o las llamadas *“Voces de los pobres”*, alude a lo que Spicker et al. (2009: 142) describen como *“percepciones, opiniones o representaciones de la población que está afectada personalmente por algún problema.”* Y que a su vez, tienen tres

antecedentes: *“El término ‘expresión’ fue introducido por Hirschman (1970), para considerar elementos no financieros en la relación de consumidores y ciudadanos con los prestadores de servicios. Hirschman hace referencia a la importancia de “expresión”, “lealtad” y “salida” (el poder para elegir entre varios proveedores)”* y generó en los ochenta y noventa, una gran influencia en el desarrollo de servicios públicos, a partir de que *“la voz”* se constituía en *“una alternativa al poder de los consumidores en una economía de mercado.”*

Asimismo, un segundo antecedente, Spicker lo asocia a Joshua Cohen y a la denominada *“democracia deliberativa”*, donde la idea de “expresión” (...) se utiliza en alusión *“al proceso de participación en la deliberación democrática”*. Y finalmente, el tercer antecedente, el autor lo identifica con el término ‘voces’ que asocia con el principio de empoderamiento, y que se presenta como *“una manera de permitir a la población que tiene relativamente poco poder expresar sus puntos de vista y comunicarlos, con su propia voz, a aquellos con autoridad.”* Lo que se va a materializar con *“el desarrollo de las Evaluaciones Participativas de la Pobreza (...), patrocinadas por el Banco Mundial y reportadas bajo el título de las “Voces de los pobres”* (Spicker et al., 2009: 142). Sobre este último antecedente, es que volveremos más adelante.

porque... si las personas pobres tienen derechos ... de otra parte, alguien tiene obligaciones...

Llegados a esta parte, insistimos, en coincidencia con Green (2008: 30) que: *“Un enfoque basado en los derechos rechaza la idea de que la gente que vive en la pobreza sólo puede satisfacer sus necesidades básicas como receptores pasivos de caridad. Las personas son los sujetos activos de su propio desarrollo cuando buscan hacer valer sus derechos.”* De esta manera, el Estado, junto al resto de las instituciones y actores del desarrollo, deberían promover la capacidades de las personas, reconociéndoles y garantizándoles *“su derecho a lo imprescindible [y más también] para llevar una vida decente: educación, asistencia sanitaria, agua y saneamiento, [trabajo] así como protección contra la violencia, la represión o las catástrofes inesperadas [entre otras tantas cosas].”* Y

también, cuestiones en apariencia menos significativas, como por ejemplo el acceso a las nuevas tecnologías y a la información, que resultan también igualmente importantes.

Esta idea, también es considerada por Abramovich (2006: 36), cuando dice que *“el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.”*

También Artigas (2005: 14) discute el tema y plantea que: *“Un enfoque de derechos humanos es normativo y se basa en el marco internacional de derechos humanos que considera a los ciudadanos ‘titulares de derechos’ y a los Estados ‘sujetos de obligaciones’.* [A lo que además añade que:] (...) *Bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida.”* Del mismo modo -continúa la autora- los Estado deben igualmente, no violar los derechos humanos, esto es, deben respetarlos, y deben brindar protección contra infracciones o quebrantos de terceros; al tiempo que, necesariamente, tienen que establecer estándares mínimos de vida (asociados con alimentación, salud, educación).

Ahora bien, más allá de lo anterior, Artigas (2005: 14) sostiene que el enfoque de derechos también contempla que el conjunto de la ciudadanía, pueda *“tomar sus propias decisiones, movilizarse, reclamar por sus derechos y beneficios y hacer al Estado responsable. La inclusión y la participación en las decisiones son cruciales para este proceso.”* De esta manera, la importancia que tiene el enfoque, es que de él se deriva que: *“la protección social no es solamente una cuestión de solidaridad o generosidad, sino una responsabilidad básica de los Estados.”*

Asociado a esto último, y a fin de ubicar la temática de los derechos, [en un contexto más amplio de desarrollo], Green (2008: 25-26) nos recuerda, un antiguo dicho sobre el desarrollo que dice así: “*«Si das un pez a un hombre, comerá un día. Si le enseñas a pescar, comerá toda la vida»*. [Y todo esto es correcto, salvo que] (...) *en primer lugar el hombre tiene que tener derecho a pescar en el estanque*. [Y en segundo lugar, el estanque también tiene que tener peces y tiene que estar en un contexto cuidado].” Asimismo, continúa el autor, y “*tal como señala la líder de un pueblo de Camboya* [de la misma forma, que podría haber sido una líder barrial de cualquier ciudad de nuestro país], *«ese hombre podría ser perfectamente una mujer»*.” Y a continuación agrega:

“Esa mujer ya sabe pescar. Lo que a ella le gustaría es que las empresas madereras ilegales o los pescadores furtivos dejaran en paz a su río. Preferiría que su gobierno no construyera presas gigantescas con ayuda del Banco Asiático de Desarrollo, presas que han afectado negativamente a su subsistencia. Preferiría que la policía no desalojara por la fuerza a las comunidades para abrir paso a la presa. No quiere caridad. Le gustaría que se respetaran sus derechos básicos”.

En suma, lo que Green, nos está transmitiendo –y acordamos con él- es que, tener derecho a algo, es más fuerte que quererlo o simplemente necesitarlo, tener derecho a algo implica que de otra parte, hay alguien que está obligado a responder. Y “*A su vez, esos detentores de obligaciones tienen la responsabilidad de respetar, proteger y hacer valer los derechos de los «titulares de derechos»*. Por lo tanto, [concluye el autor, y esto nos resulta ciertamente sustantivo] *los derechos están intrínsecamente ligados a los conceptos de ciudadanía, participación y poder.*”

Finalmente cerraremos esta parte, con un planteo presente en el texto de Martínez Herrera (2005: 54) que sostiene que: “*la pobreza en tanto realidad que expresa una profunda desigualdad social, una distribución injusta de las oportunidades de desarrollo y un bloqueo objetivo de las posibilidades de satisfacción de las necesidades humanas, desnaturaliza el sentido de la democracia y se convierte en su más radical negación. Desde esta perspectiva entonces un gobierno solo puede probar su naturaleza o vocación democrática en tanto y en cuanto hace de la lucha contra la pobreza su más importante objetivo político y social*”.

II.3- LA IMPORTANCIA DE ESCUCHAR LO QUE DICEN LAS PERSONAS POBRES

II.3.1- Palpar la pobreza... conocer sus entrañas...

Algunos antecedentes...con vigencia?

Hace algo más de 100 años, s cuenta Székely (2005), Seebohm Rowntree, llevó adelante en Inglaterra, uno de los primeros estudios científicos sobre la pobreza²², a fin de conocer las condiciones en las cuales vivían los pobres, así como la magnitud del problema, enfrentando en aquel momento un dilema, [de plena vigencia en la actualidad] asociado al método que utilizaría para tal fin: el método extensivo con el fin de obtener alguna conclusión general, vinculado al uso de estadísticas oficiales y de archivos de gobierno; o el llamado método intensivo, asociado a un estudio pormenorizado de las condiciones de vida de la población de determinada comunidad y cuyos resultados podrían replicarse en otros casos.

En aquella oportunidad, cuenta Székely (2005: 7-8), Rowntree optó por la segunda opción que *“ofrecía la oportunidad de ‘palpar’ el problema, y conocer las entrañas de la pobreza”*, y no por la primera, de la que solo se derivarían resultados imprecisos e incompletos. *“Paradójicamente, la mayor parte de la discusión e investigación que se detonó –sobre todo en el campo de la investigación académica- ha optado por seguir la primera de las dos alternativas.”*

cuando el fenómeno de la pobreza se observa de afuera...

En la actualidad, Székely (2005) también plantea, la evidencia de una característica común y compartida por la mayor parte de los trabajos académicos que versan sobre el tema de la pobreza, así como las discusiones de políticas públicas llevadas adelante por técnicos, y también por políticos alrededor del tema. Y esa característica, tiene que ver con que los trabajos y las

²² Rowntree junto a Charles Booth, son considerados en la literatura como iniciadores del estudio científico de la pobreza en el mundo anglosajón.

discusiones, están basados en la observación del fenómeno desde afuera, lo cual deriva en muchos casos, en una discusión y un debate... que resulta muchas veces, cada vez más alejado de los pobres. Bajo este marco, el autor declara que (2005: 10) *“es notable que para hablar sobre pobreza generalmente se toma la opinión de los académicos, de los políticos, de los medios de comunicación y de los formadores de opinión. (...) pero no se les ha preguntado [en general] a los propios pobres su opinión sobre su condición y sus problemas de manera sistemática.”*

En relación a esto, Medina Núñez y Florido Alejo (2005: 7-8) profundizan en esta última cuestión al preguntarse: *“¿quiénes deciden las estrategias a seguir en el combate a la pobreza? (...) [y luego se responden:] los expertos y las instituciones estatales. [A lo que vuelven a preguntar: pero...] (...) si la elaboración de las estrategias realizadas hasta ahora por estos agentes no han encontrado la solución ¿por qué no le preguntamos a la propia población afectada? [e interrumpiendo su propia respuesta, aclara: porque] Esto no es caer en populismo sino que nos lleva a una metodología dialogante en donde los afectados también pueden [y deben] tener su palabra [porque son sujetos de derecho] (...) [Porque, es cierto que] Hay quien puede mencionar: ‘la gente pobre no sabe lo que quiere’. Ello puede ser cierto en ocasiones; pero [no es ese el meollo de la cuestión, si hablamos de un enfoque de derechos. Además, cabe observar que,] cuando los actores que sí creen saber lo que quieren no han dado con soluciones efectivas, entonces no tenemos más que pensar que las soluciones [o parte de ellas, tal vez] tienen que venir también con propuestas provenientes de todos los involucrados.”*

II.3.2- Escuchando algo... de lo que dicen los pobres...

“la voz de los pobres ¿Alguien nos escucha?” Voces de más de 40.000 hombres y mujeres del mundo

En línea con lo anterior, es interesante destacar el estudio del Banco Mundial, llevado a cabo en el año 2000, y denominado: “La voz de los pobres ¿Hay alguien nos escuche?”, organizado a partir de una recopilación, de diferentes estudios, opiniones, experiencias y aspiraciones de más de 40.000

mujeres y hombres pobres de casi 50 países de todo el mundo. El cual, si bien no se erige como una evaluación de políticas públicas, lo que sí busca, es presentar una visión del mundo desde la perspectiva de los pobres, de sus realidades, sus experiencias, sus mayores o menores interacciones con el Estado, etc. Y en tal sentido, sí constituirse en una guía útil para mejorar las intervenciones sociales.

Y es que, la particularidad que ofrece es destacada por Green (2008: 8) diciendo que: representa un intento de comprender la pobreza desde dentro, materializado en un complejo y humano informe sobre la misma, que tuvo la virtud de abarcar *“asuntos que se suelen pasar por alto en las publicaciones académicas, como la necesidad de tener buen aspecto y sentirse querido, la importancia de poder darles a los hijos un buen comienzo en la vida o la angustia mental que acompaña casi siempre a la pobreza.”*. Así, la publicación del Banco Mundial, a cargo de Narayán (2000) y colaboradores, destacó varias conclusiones, que los autores agruparon bajo diferentes temáticas y que presentamos brevemente a continuación.

impotencia, frustración, explotación, abuso...

Con relación a la IMPOTENCIA Y FRUSTRACIÓN, A LA EXPLOTACIÓN Y AL ABUSO, el estudio del Banco Mundial, concluyó -entre otras cosas- que la pobreza, tiene una elación directa con la frustración y la impotencia, dado que, de acuerdo a los pobres, ellos se sienten explotados y abusados, por los mismos de quienes depende su sobrevivencia. El miedo a la enfermedad, como la falta de infraestructura social básica, aparecen como cuestiones claramente definitorias de la pobreza. Entre los pobres, en general hay acuerdo acerca de que la explotación y la posibilidad de superarla, se consigue a través de la educación, que termina siendo vista como un medio de supervivencia, aunque sin embargo, se percibe también que resulta difícil acceder a un puesto de trabajo, a través de la educación. En relación a esto último, también se cuestiona entre los pobres, la falta de motivación y de aptitudes docentes en el ámbito educativo, al mismo tiempo que se siente como una carga no menor, el gasto en útiles escolares y transporte.

Con relación a la dimensión RELACIONES DENTRO DEL HOGAR Y CON EL ESTADO, se escuchó por ejemplo que muchas mujeres, al ser discriminadas en el mercado laboral formal, quedan expuestas a los abusos de las relaciones laborales informales. Asimismo, en su relación con el Estado, muchas personas pobres, dijeron sentir que *“el Estado es ineficaz, poco pertinente y corrupto”* en cuestiones vinculadas con la provisión de diferentes servicios sociales. Sin embargo, y a pesar de esta consideración, también se valora *“la importancia de los servicios prestados por el gobierno, [Aunque, se insiste] los pobres encaran la corrupción constantemente en sus vidas cotidianas.”* (2000: 269).

Se menciona también en el informe (2000: 270) que LA ELITE Y LAS AUTORIDADES LOCALES *“actúan como guardabarreras eficaces ante la asistencia proporcionada por el gobierno, ya sea desviando recursos para su propio uso o bien acentuando más su poder sobre los pobres al convertirse en los distribuidores de los recursos.”* Y que, a pesar de que las ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES –ONG- se hayan presentes en situaciones en las que el Estado está claramente ausente, se entiende también, que el alcance de las mismas resulta limitado, habiendo opiniones a favor de ellas, y otras en contra, debido al favoritismo demostrado y su ineficacia. Asimismo, cuando la ayuda del Estado o de las ONGS no llega, la supervivencia de los pobres, depende de su PERTENENCIA A REDES INFORMALES.

También, asociado al tema de la FRAGMENTACIÓN SOCIAL, se menciona que (2000: 273) *“Las personas pobres informan que viven en un entorno de mayor delincuencia, corrupción, violencia e inseguridad.”* A su vez, son pocas las personas pobres, que sienten que tienen vía libre para acceder a la justicia y a la policía, siendo esta última, blanco de críticas, no solo por la posibilidad de connivencia con los propios delincuentes, sino también, por su indiferencia, por su falta de protección y por *“el papel que le cabe en la intimidación, corrupción y delincuencia y por su capacidad para infundir miedo, acosar y dar tratos brutales.”*

Asimismo, dos cuestiones que nos resultaron ciertamente sustantivas: con relación a los elementos que debía contener una ESTRATEGIA PARA EL CAMBIO, las personas pobres, manifestaron querer oportunidades, en lugar de caridad. Y a su vez, se reconoció que los cambios, debían provenir del nivel local, dado que (2000: 283) *“La pobreza se siente a nivel local, en un contexto, lugar e interacción específicos.”* Y no se siente, en los alejados escritorios de quienes diseñan los planes y programas que luchan contra la pobreza.

Finalmente y para terminar esta parte, los autores destacan (2000: 283) que: *“Cuando entramos en la casa de los pobres como extraños, las personas pobres se abren a nosotros contándonos su vida, sus alegrías y sus sufrimientos, y podemos sentir su dignidad, su sabiduría y su cálida hospitalidad. Es difícil para nosotros actuar recíprocamente de manera directa, pero podemos transmitir su voz.”* Nosotros aquí, haremos una reflexión y una autocrítica diferente: NO ES QUE ES DIFÍCIL PARA NOSOTROS ACTUAR DE MANERA RECÍPROCA, NO SE TRATA DE UNA ELECCIÓN, SE TRATA DE UNA RESPONSABILIDAD Y DE UN DEBER. DEBEMOS ACTUAR DE MANERA RECÍPROCA, porque si no, la CONSTRUCCIÓN DE MAYOR CIUDADANÍA SOCIAL, QUEDA SOLO EN LAS BUENAS INTENCIONES....

II.3.3- La opinión de los pobres... junto a la opinión de los expertos y académicos....

el inicio de todo... el nivel local

La idea planteada en el estudio del Banco Mundial, acerca que los cambios debían venir del nivel local, también es sostenida por Vallaes (2006: 144) cuando dice que: *“La situación de ‘pobreza’ viene de procesos micro, meso y macrosociales que provocan secuencias de problemas. Pero puede encontrarse, a nivel local, un inicio de solución a estos problemas.”*

Y es que, no ha sido una práctica frecuente en términos de diseño de PS, palpar a nivel local el problema expresado por los pobres y volcarlo luego a mejorar, encausar o reencausar las

intervenciones: escuchar y reconocer sus anhelos, sus frustraciones, sus preocupaciones, sus opiniones, así como oír, el tipo de soluciones que ellos plantean para alcanzar un tipo de vida más digna o más feliz, para ellos y sus familias.

Por ello, coincidimos con Alayón (2008: 47) cuando dice *“nos faltaría saber qué piensan y cómo actúan ante el asistencialismo los sectores explotados, es decir la gente que padece concretamente los problemas sociales que se intentan ‘parchar’ (...). Porque es la opinión y la conducta de la gente que sufre hambre, enfermedad, analfabetismo, falta de vivienda, etc., la que tendremos que tener en cuenta fundamentalmente, para partir –tal como debe ser- de la realidad concreta y no de los cristales, muchas veces ahumados, de ciertos científicos.”*

porque tampoco se trata de interpretar la pobreza de manera romántica.... Hablamos de escuchar a los pobres, como una práctica concreta en la construcción de mayor ciudadanía social

Y aquí, nos parece sustancial hacer una reflexión: *“No estamos aquí para interpretar a la pobreza de manera romántica”*. Para lo que estamos, es para acercarnos a la realidad de los pobres y escucharlos, y para que, a partir de esa escucha activa, tamizada por los saberes críticos de los expertos -comprometidos con una sociedad más justa-, disponer en definitiva, de mejores elementos que contribuyan a modificar sus vidas, sobre la base de una premisa que es determinante y transversal en todo el proceso: respeto por lo que sienten, respeto por lo piensan y respecto por lo que opinan. Premisa que se deriva a su vez de un principio mayor, sustantivo y contenedor: los pobres también son sujetos de derechos. Y no hay posibilidad de construir ciudadanía social para todos si, parafraseando las sabias palabras del literato africano Amadow Hampaté Ba: *“la mano que recibe (...) [continúa estando] por debajo de la mano que da.”*

En tal sentido, entendemos que, la particularidad que ofrece este trabajo de investigación, tiene que ver con lo que Medina Núñez y Florido Alejo (2005: 8) destacan como *“opiniones dignas de tomarse en cuenta, porque manifiestan las percepciones de los propios involucrados en el mundo*

de la pobreza sobre lo que es una buena o mala vida, sobre cuáles son sus principales problemas y prioridades angustiantes, sobre la imagen que les causan los programas de las instituciones estatales y las acciones de la llamada sociedad civil, etc.”

De hecho, -describen los autores- *“se trata de una nueva perspectiva epistemológica, en donde los pobres dejan de ser un ‘objeto’ de atención del gobierno y de la sociedad para convertirse en ‘sujetos’, que no solamente pueden evaluar la política social sino incluso devenir copartícipes en los diagnósticos, planeación y ejecución de los programas de dicha política.”* Dado que, de otra forma, se estaría corriendo *“el riesgo de actuar solamente para los pobres que tenemos en el pensamiento [y la teorización que hacemos de sus necesidades] y no para los pobres que realmente existen [y sus necesidades concretas]”,* siendo este tipo de problema metodológico, el que ya *“anunciaba Gabriel Marcel en 1932, cuando alertaba sobre la confusión de creer que la existencia de los otros era solamente mi pensamiento sobre los otros, con lo cual era imposible darle la palabra al otro real, reconocer su libertad y dejarse impactar por la realidad objetiva”* (Medina Núñez y Florido Alejo, 2005: 8).

¿y qué rol juegan los expertos y los especialistas en esta estrategia que escucha a los pobres?

Ahora bien, hecha la aclaración *¿qué rol juegan aquí los expertos y los especialistas en esta estrategia que plantea escuchar a los pobres a nivel local?* Los expertos y los especialistas, así como el resto de los actores que participan del diseño y de la gestión de programas y planes sociales, juegan un rol clave, por cuanto son los facilitadores de estos procesos. En relación a esto nos parece oportuno rescatar aquí, una advertencia que realiza Vallaeys (2006), en un trabajo que se pregunta cómo trabajar en un desarrollo ético para la comunidad [y que aquí asociamos al tema de las PS].

Allí el filósofo plantea (2006: 152), en relación al trabajo de los expertos y de los especialistas en temas asociados al desarrollo, que debieran tomar *“una actitud más humilde que les permita*

empezar a escuchar al otro de otro modo. Deben de reconocer que el mundo es vasto y complejo, y los (pseudo) conocimientos del Desarrollo humano [y de la pobreza en particular, sentida y vivida] escasos y frágiles. Es muy difícil, para quien ha construido su evolución personal sobre la base del saber, empezar a soltar un poco el control y a aceptar no saber” o aceptar que hay otras formas de intervenir eficazmente, dado que: “la eficacia de un proceso de Desarrollo pasa también por (...) permitir a la dinámica de cambio operar, incluso a través de la elección, por parte de la población, de una solución ‘menos adecuada’”, aunque sentida y percibida como tal: como solución adecuada.

En tal sentido, nos parece adecuado recordar aquí una advertencia que hace el autor y que dice que: *“buscar la felicidad del otro es potencialmente inmoral, cuando uno se arroga el derecho de definirle al otro lo que él debe querer como su felicidad.” (Vallaey, 2006: 133).*

saberes de expertos...revisados, revitalizados, cuestionados críticamente

La crítica previa, en nada invalida el saber experto. Sin embargo, sí creemos que en ciertos casos, esos saberes de expertos, deben ser revisados, revitalizados y cuestionados críticamente, desde la convicción, como profesionales de las ciencias sociales comprometidos con nuestra propia realidad, y también como ciudadanos, desde el ideal de creer que se puede vivir en una sociedad más inclusiva, más justa y más equitativa.

En suma, *“Las necesidades concretas tienen que ser el punto de partida; y a partir de ello entonces se podrá impulsar la organización y el proceso de lucha por sus reivindicaciones [las de las personas pobres]. ¿Quién estará en condiciones de reflexionar y actuar a favor de la organización barrial, sindical o política, si se halla enfermo o hambriento?” (Alayón, 2008: 57).*

Y esto, es una tarea que demandará tiempo, pero que no puede postergarse. Porque, como bien se plantea en el texto de Green (2008: 18), de acuerdo a una cita profética de *Martin Luther King Jr.* hace 40 años:

Debemos afrontar la cruda urgencia del ahora. El progreso humano no es ni automático ni inevitable... En este acertijo constante que implican la vida y la historia, la posibilidad de llegar tarde existe... Podemos rogarle desesperadamente al tiempo que detenga su paso, pero el tiempo es sordo a nuestras súplicas y seguirá su curso. Sobre las montañas de blancas osamentas y desperdicios de múltiples civilizaciones se observan las terribles palabras: demasiado tarde."

MARTIN LUTHER KING JR.

Asimismo, y para cerrar esta parte, nos pareció importante, recordar aquí, otra advertencia general, que hacía el pensador francés Edgar Morin (1977: 20) hace más de treinta años:

"Estoy cada vez más convencido de que los problemas cuya urgencia nos ata a la actualidad exige que nos despeguemos de ella para considerarlos en su fondo. Estoy cada vez más convencido de que nuestros principios de conocimiento ocultan lo que, en adelante, es vital conocer. (...) Estoy cada vez más convencido de que los conceptos de los que nos servimos para concebir nuestra sociedad -toda sociedad- están mutilados y desembocan en acciones inevitablemente mutilantes. Estoy cada vez más convencido de que la ciencia antro-po-social necesita articularse a la ciencia de la naturaleza [y a las demás ciencias y formas de conocimiento], y que esta articulación requiere una reorganización de la estructura misma del saber. Pero la amplitud enciclopédica, y la radicalidad abismal de estos problemas inhiben y desaniman, y así, la misma consciencia de su importancia contribuye a apartarnos de ellos. [Sin embargo, aclara el autor y coincidimos con su propuesta final] Por lo que a mi concierne, han sido precisas circunstancias y condiciones excepcionales para que pasara de la convicción a la acción, es decir, al trabajo."

EDGAR MORIN, 1977

Por lo tanto, cabe aquí una reflexión personal....Este trabajo, parte de dos creencias: no es demasiado tarde...Y es necesario trabajar...en la construcción de una sociedad para TODOS y TODAS.

Parte III:
ANÁLISIS EMPÍRICO
SOBRE LO QUE
SIENTEN, PIENSAN Y
OPINAN LAS PERSONAS
POBRES A NIVEL LOCAL

Se reconoce el poder sugestivo de la poesía, y en particular de la poesía popular de acento social....por cuanto "*Ella adquiere toda su potencia, su lozanía y su decoro, cuando frente a las injusticias y los privilegios levanta la bandera del pueblo, esgrime la protesta y utiliza la sátira, toma una decisión positiva y pregona profundos anhelos de liberación social.*"... He aquí, y antes de comenzar a desarrollar esta parte, algunas de las coplas que andan circulando por nuestros países....

Siempre andan aconsejando
que me aguante la pobreza:
al que no carga la carga
le parece que no pesa.

Si a un rico le entra una espina
se está de enfermo muriendo,
si a un pobre le dentran veinte:
-delicao te estás poniendo.

Si el rico va con el pobre,
y los dos de compañeros,
pa'l rico hay cama tendida,
que el pobre duerma en el suelo.

Al que se muere lo alaban,
lo lloran y qué sé yo,
y antes nadie le calmaba
la miseria que pasó.

*Extraído del sitio: "Autores de Concordia"
<http://www.autoresdeconcordia.com.ar>*

III.1- DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

III.1.1- Introducción

A fin de dar cumplimiento a los objetivos particulares de esta tesis, se diseñó un tipo de investigación secuencial, combinando la utilización de dos técnicas: grupos focales y encuesta. La ventaja de este método combinado es que entendemos, contribuye a aumentar la validez de los resultados.

El procedimiento seguido, implicó en primer lugar la realización de un análisis exploratorio cualitativo, utilizando la técnica del grupo focal. Asimismo, una vez concluida esta parte, a continuación se realizó un análisis descriptivo de tipo cuantitativo, mediante la administración de una encuesta. A continuación se detallan ambos procedimientos.

III.1.2- Etapa I: Grupos focales

Se decidió en esta primera etapa utilizar la técnica del grupo focal (fase cualitativa), por cuanto el uso de la misma permite, entre otras cosas:

- Explorar sobre posibles perspectivas, de una realidad que resulta desconocida.
- Analizar un fenómeno que se reconoce a priori, puede derivar en diferentes posturas de opinión.
- Dar la posibilidad de resaltar heterogeneidades, expresadas en opiniones confrontadas, que a su vez, contribuyen a definir patrones.
- Identificar atributos que expresan un fenómeno o una situación, poco explorada.

La información de los grupos focales, fue generada y facilitada, desde el ámbito laboral en el cual me desempeño: Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata. Dicha información, se generó en la ciudad de Mar del Plata, Partido de Gral. Puerredon (Provincia de Buenos Aires) durante el mes de octubre del año 2007.

La integración de dichos grupos estuvo conformada por: personas pobres²³ y beneficiarias de al menos uno de los siguientes programas sociales:

- Bolsones de alimentos, ticket, comedores comunitarios, huertas, etc.;
- Financiamiento de microemprendimientos, capacitación en oficios para el ingreso al mercado laboral;
- Programas sociales de apoyo al ingreso, denominados genéricamente como “Planes sociales”

El número de grupos realizados fue cuatro (4) en total. Además, a fin de reflejar heterogeneidad en la conformación de los mismos, se consideró que estuvieran integrados por personas de ambos sexos y pertenecientes a grupos de edades diferentes, tal como se detalla a continuación:

- Grupo_1_ADULTOS: 9 integrantes.
- Grupo_2_ADULTOS: 10 integrantes.
- Grupo_3_JÓVENES: 10 integrantes.
- Grupo_4_JÓVENES: 7 integrantes.

Se informó que la duración de los grupos focales, fue de aproximadamente una hora y media y que los mismos fueron realizados por profesionales en la temática, con una guía de pautas previamente elaborada, vinculada a las siguientes cuestiones: problemáticas que cada beneficiario enfrenta (incluido también su grupo familiar y sus vecinos); participación y respuestas recibidas desde el Estado a sus requerimientos; análisis y evaluación de programas sociales en vigencia. En suma, a través de la implementación de esta técnica, se exploró en líneas generales, tanto en los problemas sentidos y manifestados por las personas, como en sus opiniones sobre el rol del Estado en la resolución o no de los mismos, entre otros aspectos.

²³ O en riesgo de pobreza (vulnerables), de acuerdo a las definiciones oficiales vigentes. A tal fin, se identificaron como variables proxy de dicha situación: personas beneficiarias de programas alimentarios que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir necesidades alimentarias básicas; integrantes de hogares donde hay adultos en edad activa con problemas de inserción laboral, que no disponen de ingresos laborales, o bien disponen de ingresos laborales muy bajos; integrantes de hogares con deficiencias de educación básica en los adultos, integrantes de hogares que no disponen de cobertura médica; residentes en viviendas precarias de barrios periféricos de la ciudad -considerados riesgosos por el Municipio-.

También se conoció, que en la mayoría de los grupos focales se trabajó sobre las necesidades más inmediatas destacándose además, que en muchos casos, resultaba dificultoso mantener un diálogo fluido entre los integrantes, por lo que resultó inevitable la recurrencia a cuestiones que habían sido previamente explicitadas. Asimismo, *también se informó la valoración positiva que hicieron varios de los integrantes de los grupos, a la generación de un espacio donde plantear sus puntos de vista, sus sentires, opiniones y reflexiones.*

En cuanto al análisis de los resultados de los grupos focales, una vez que recibimos las transcripciones de las desgrabaciones, procedimos a leer en insistentes oportunidades las mismas, buscando identificar aspectos muy generales, que se reiteraban en mayor o menor grado en todas ellas y que permitieran reagrupar la información con alguna lógica analítica que surgiera de lo manifestado en los mismos grupos. En tal sentido, luego de varias lecturas y re-lecturas, y considerando también el marco teórico previamente discutido, se identificaron diferentes temáticas, presentes en todos los grupos, a veces de manera más amplia y otras más restringida.

A su vez, una vez identificados estos agrupamientos, se buscó en primer lugar, relacionarlos entre sí y a continuación darles contenido; en algunos casos, esto también significó la identificación de nuevos reagrupamientos de nivel inferior. En líneas generales, los principales agrupamientos obtenidos tuvieron que ver con las siguientes temáticas:

- Problemas asociados al contexto de la pobreza, al trabajo y la formación.
- Problemas vinculados a la implementación de programas sociales: programas alimentarios, microemprendimientos. Problemas y propuestas en torno a los planes sociales.

Para la asignación de contenido de los agrupamientos, se procedió a realizar una breve descripción de cada uno, y a continuación, se buscó completar los mismos, a partir de una selección de

fragmentos representativos de la dimensión, y a la vez, significativos de lo que piensan, sienten y opinan las personas beneficiarias de sus problemas y de los programas sociales.

La utilización de un procedimiento de codificación y análisis de resultados, permitió presentar la información de manera sistematizada, la cual fue tomada en cuenta posteriormente, para la elaboración de la encuesta (fase cuantitativa). El uso de los grupos focales, en definitiva, permitió *contar con mucha información, de manera rápida, y con cierta profundidad....aunque derivada de un grupo reducido de personas.*

III.1.3- Etapa II: Encuesta

Una vez obtenidos los resultados de los grupos focales, se decidió a continuación profundizar el análisis en una temática particular, vinculada a la opinión que personas pobres, beneficiarias de programas sociales tenían, respecto a la implementación de planes sociales de transferencia de ingreso, en virtud de que el tema de los planes sociales y el trabajo, había emergido con particular énfasis en la etapa inicial, asociada a los grupos focales. Por lo tanto, a fin de recabar información sobre esta cuestión, optamos en esta segunda etapa, por utilizar la técnica de la encuesta, dado que nuestro interés se centró en rescatar información menos profunda, en torno a una temática más específica, y derivada de un mayor número de personas.

Por tal motivo, en el mes de octubre del año 2010, dos años después que se hicieron los grupos focales, nuevamente en la ciudad de Mar del Plata (Pdo. de Gral. Pueyrredon) y en el marco de esta investigación, se administró una encuesta, sobre la misma unidad de análisis, esto es, personas pobres y beneficiarias de algún programa social, a las que se le agregó el aditamento, que además fueran reconocidas por ellas mismas, como “jefes de hogar o sus cónyuges” entendiéndose que a través de la opinión de del jefe o el cónyuge se lograba información, en cierta forma representativa del hogar del cual son parte.

Dicha encuesta, que denominamos genéricamente como “Encuesta de Opinión de Planes Sociales” (EOPLAS) tuvo por finalidad, conocer la opinión de las personas respecto al funcionamiento de los

“Planes sociales de transferencias de ingresos” a nivel local y fue elaborado considerando algunos contenidos presentes en la denominada Encuesta sobre la Percepción de los Planes Sociales²⁴ - EPPS- (Cruces et al., 2007, 2008b).

En tal sentido, la estructuración de la misma quedó conformada de la siguiente manera:

1. CONOCIMIENTO Y OPINIÓN SOBRE EXIGENCIAS PARA RECIBIR UN PLAN SOCIAL:

- Conocimiento de las exigencias.
- Opinión sobre la posibilidad de tener que llevar adelante alguna actividad o contraprestación a cambio por la recepción de un plan.

2. CONOCIMIENTO Y OPINIÓN SOBRE MODALIDADES EN LA ENTREGA DE LOS PLANES SOCIALES:

- Opinión sobre lo que debería entregar el gobierno a las personas más necesitadas.
- Conocimiento sobre quién entrega y controla los programas sociales.

3. CONOCIMIENTO SOBRE MECANISMOS DE CONTROL DE LOS PLANES SOCIALES Y FACTORES DE ACCESO Y OPINIÓN SOBRE USOS POLÍTICOS DE LOS PLANES

4. GRADOS DE ACUERDO/DESACUERDO SOBRE EFECTOS DERIVADOS DE LOS PLANES SOCIALES:

- A nivel personal y familiar.
- A nivel de problemáticas sociales generales.

Asimismo, una vez diseñado este instrumento de recolección de datos, se pasó a continuación a probar el mismo, y luego, con los ajustes necesarios, se procedió a relevar la información a través de dos encuestadores –que entrenamos previamente-, y que seleccionaron a la unidad de análisis, de manera aleatoria, durante dos semanas, en dos ámbitos geográficos diferentes:

(1) inmediaciones de barrios periféricos de la ciudad de Mar del Plata, de elevado riesgo social.

(2) edificio donde funciona la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Gral. Pueyrredon.

²⁴ La EPPS, fue desarrollada en el marco del proyecto Política de Ingresos en Argentina, de la división de Protección Social (en América Latina) del Banco Mundial.

Como resultado de este procedimiento, se concluyó con un total de 217 encuestas relevadas; aunque, luego de analizar la consistencia de las mismas, se procedió a depurar el número, resolviendo finalmente trabajar en este trabajo, con 197 encuestas completas. El procesamiento de las mismas se hizo utilizando el programa Excel en primer lugar, y a continuación, el programa estadístico SPSS²⁵ v.17. En ambos casos, a partir de bases de datos que construimos para tal fin.

Del análisis estadístico de dichas encuestas pudo derivarse una caracterización socioeconómica de los repondentes (jefes y/o cónyuges) en términos de las siguientes categorías:

- Sexo, Edad, Nivel de educación y Ocupación laboral del jefe de hogar o cónyuge

	Frecuencia	Porcentaje
SEXO		
Femenino	160	81,2
Masculino	37	18,8
<i>Total</i>	197	100
RANGO DE EDAD		
Menos de 29 años	45	22,8
Entre 30 y 39 años	50	25,4
Entre 40 y 49 años	47	23,9
Entre 50 y 59 años	38	19,3
60 años y más	17	8,6
<i>Total</i>	197	100
MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO		
Bajo (sin instrucción - primaria)	96	48,7
Nivel medio (secundario)	84	42,6
Nivel alto (terciario - universitario)	17	8,6
<i>Total</i>	197	100
¿TRABAJA ACTUALMENTE?		
Sí	106	53,8
No	91	46,2
<i>Total</i>	197	100
¿Está buscando trabajo?		
Sí	26	28,6
No	65	71,4
<i>Total</i>	91	100

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

- Características del hogar: tipología e infraestructura de servicios básicos

²⁵ Versión de prueba.

	Frecuencia	Porcentaje
TIPOLOGÍA del HOGAR		
Entre 1 y 3 integrantes	48	24,4
4 integrantes	54	27,4
5 y más integrantes	95	48,2
<i>Total</i>	197	100
Presencia de menores de 14 años		
Sí	149	75,6
No	48	24,4
<i>Total</i>	197	100
Presencia de mayores de 65 años		
Sí	29	14,7
No	168	85,3
<i>Total</i>	197	100
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS BÁSICOS:		
¿El hogar tiene agua corriente?		
Sí	177	89,8
No	20	10,2
<i>Total</i>	197	100
¿El hogar tiene baño de uso exclusivo?		
Sí	187	94,9
No	10	5,1
<i>Total</i>	197	100

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ Ingresos mensuales del hogar

	Frecuencia	Porcentaje
INGRESOS DEL HOGAR EN EL ÚLTIMO MES		
Hasta \$ 500	4	2,0
De \$ 500 a \$ 1.000	32	16,2
De \$ 1.000 a \$ 1.500	28	14,2
De \$ 1.500 a \$ 2.000	70	35,5
De \$ 2.000 a \$ 3.000	52	26,4
Más de \$ 3.000	11	5,6
<i>Total</i>	197	100
Sus ingresos salen de...(*)		
Mercado de trabajo	172	87,3
Programas sociales	182	92,3
<i>Total</i>	197	

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

Asimismo, queremos destacar aquí que, la aplicación de esta segunda técnica permitió: *contar con información sobre una temática más específica –funcionamiento de los planes sociales-, de manera más concreta y menos profunda que en los grupos focales, aunque más estandarizada, y asociada a un mayor número de personas.*

Finalmente, antes de cerrar esta parte, queremos hacer aquí una aclaración adicional: y es que, en relación a los relevamientos, y en particular a la opinión de las personas sobre los planes de

transferencias de ingresos²⁶, nos parece oportuno mencionar, al menos dos cambios que han ocurrido entre el año 2007 en que se hicieron los grupos focales y el año 2010 en que hicimos la encuesta: y es que, en primer lugar, hubo un *traspaso gradual* del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), a dos nuevos programas: el “Seguro de Capacitación y Empleo” y el programa “Familias por la Inclusión”. En segundo lugar, en una instancia más reciente, se implementó mediante el decreto N° 1602/09 la denominada Asignación Universal por hijo para la protección social.

III.1.4- Algunos comentarios y reflexiones preliminares

Antes de presentar los resultados de los grupos focales y las encuestas, queremos decir aquí que entendemos que este tipo de análisis y de resultados, deberían enviar mensajes orientativos, a quienes diseñan y ejecutan programas y planes sociales vinculados con la pobreza a nivel local, por cuanto exterioriza y hace audible, lo que tienen para decir, los destinatarios directos de la intervención sociales del Estado. Y lo que tienen para decir, no es una opinión uniforme, sino que presenta diferentes matices...

En tal sentido, si bien es cierto que en estudios que han indagado en “la voz de los pobres” siempre surgen temas básicos similares, como *“hambre, privaciones, impotencia, atropello de la dignidad, aislamiento social, resistencia, inventiva, solidaridad, corrupción estatal, rudeza de los funcionarios locales y desigualdad por razones de sexo.”* (Narayán, 2000: 3), también creemos que es necesario volver a indagar en las poblaciones locales, la existencia y vigencia de estos problemas comunes, buscando además, a partir de sus propias expresiones, diferencias de comprensión, de entendimiento, de interpretación y/o de opinión, en relación a cómo se percibe la propia problemática y la del entorno, así como las formas en que interviene [o no] el Estado para resolverlas y la forma en que debería intervenir, con particular énfasis en cuestiones que hacen a la

²⁶ Un listado de programas de transferencia de ingresos en nuestro país, puede encontrarse en el trabajo de Cruces et al. (2008a)

gestión propiamente de los programas sociales a nivel local.

Y es que entendemos, en coincidencia con el planteo que hace Vazquez Mota (2005: 5) que: *“Para combatir la pobreza es necesario entender que los pobres son la parte más importante en la solución de sus problemas. Son protagonistas, sujetos activos de su desarrollo, no meros receptores pasivos de dádivas. Los pobres saben mejor que nadie qué necesitan para ser incluidos en el desarrollo. Por eso acudimos a la gente, para que digan cómo se perciben a sí mismos y a sus necesidades. Porque consideramos que no hay política social del Estado sin la participación activa, corresponsable y autónoma de la ciudadanía.”* [y sin expertos y académicos que interpreten y decodifiquen, con honestidad intelectual y compromiso social, los pensamientos, los sentires y las opiniones, de las personas pobres].

Ahora bien, antes de pasar a mostrar los resultados de nuestra investigación, nos parece oportuno considerar el planteo profundo que Carballeda (2008: 25) y nos resulta ilustrativo de varios de los planteos y situaciones que a continuación serán descriptas. En tal sentido, lo que el autor sostiene es que se evidencia una *“pérdida de visibilidad de los problemas sociales en toda su complejidad, tanto por parte de la sociedad como de las instituciones, [situación que] muestra el tránsito de innumerables espectros que deambulan por las ciudades, dejando ver, a veces, parte de sus cuerpos y padecimientos. (...) [Bajo esta perspectiva, el autor nos recuerda que] “Pareciera que las drogas, la transgresión, el conflicto con la ley están allí, esperando ser usados para disminuir el dolor, para conferir certezas efímeras, para construir identidad o, en definitiva, para visible aquello que la sociedad niega, naturaliza y ubica en la oscuridad y las sombras, como una forma quizás desesperada de no querer ver.”*

En este contexto, continúa Carballeda (2008: 25), lo que la sociedad demanda, ante las nuevas manifestaciones de la cuestión social *“se desplaza hacia la preocupación por la anomia, la demanda de institucionalización del castigo, la reclusión o el encierro, como diferentes maneras de confinar lo que no se quiere ver. Una invisibilidad enunciada desde la ilusión de propuestas*

correccionales y readaptativas que prometen cambios en la subjetividad de otro tan incierto como desconocido.” Estas actitudes finalmente, son denunciadas por el autor, como actitudes disciplinarias “que se encuentran todavía impregnadas de un fatalismo positivista, en el que circula el fantasma de la no recuperación de esos otros que son vistos como responsables de una sociedad que se disuelve.” Ahora sí, en lo que sigue presentamos los resultados de nuestra investigación.

III.2- RESULTADOS DE LOS GRUPOS FOCALES

III.2.1- Problemas asociados al contexto de la pobreza

PROBLEMAS EN ESPACIOS PÚBLICOS BARRIALES

- **Plazas descuidadas y con pocas posibilidades de uso**

Se plantea que muchas plazas están descuidadas... que allí se juntan grupos de jóvenes, que toman cerveza y fuman porros, y que la policía en general los deja. Se cuestiona que los chicos más chicos, no pueden ir a jugar estos espacios:

B3.7: La plaza es un desastre.

B3.2: Son todo parejas apretando, que no podés llevar a tus hijos; el pasto está re alto. A veces se juntan a tomar cerveza y no podés llevar a tus hijos a esa plaza que es la que corresponde al barrio.

B2.3: Tenemos un playón cerca de casa que están ellos que no podemos enviar a jugar a los chicos porque te encontrás jeringas con agujas y la policía los ve.

B3.2: Aparte también de que están fumando porros o tomando cerveza no podés llevar a tu hijo a una plaza donde el pasto lo está tapando y no lo podés ver. Tiene que haber un poco más de limpieza.

B3.2: Por ahí la policía les dice que se vayan [a los grupos de la plaza] pero vuelven todos los días porque es el lugar de ellos de juntarse ahí.

- **Zonas de basurales... y nadie hace nada**

También se menciona que en los barrios, hay zonas de basurales. Que están ahí, sin que nadie haga nada... y que la sensación es que pareciera que la zona no existe...

B1.1: Otro tema que está invadiendo todos los días; un basural, dos o tres basurales que han hecho prácticamente, que viene a ser 192 Chacabuco, y Maipú y 192. No es la gente del barrio la única que tira basura. Vienen de todos los lugares, criaderos de animales y todo. Yo lo compruebo porque he tratado de hablarlo. De repente pasa el camión y pasa de largo. Hay otro que se está haciendo en Necochea y 192. Esa zona parece que no existe, no se atiende.

▪ **Pozos en las calles ...que hacen que no se pueda andar**

Se cuestiona que las calles de los barrios tienen pozos, que no se puede andar...que llueve y no pueden entrar los vehículos. Que antes había cuadrillas que arreglaban las calles, pero que ahora no hay nada.

B1.8: Acá también los colectivos, las calles son puro pozos. No se puede caminar. Si van en bicicleta no saben por dónde ir, es una cosa mala. A lo mejor arreglan por donde está mejor la calle y no por donde tienen que arreglar.

B1.2: Cuando llueve se hacen pozos que no pueden entrar ambulancias, ni vehículos.

B1.3: Hay un muchacho lisiado que es un peligro, se cayó en un pozo y se cayó mal. No se puede vivir así

▪ **Falta de iluminación...y es un peligro**

También se hace referencia a que en las calles no hay luces... que el barrio está todo oscuro y que es un peligro...

B1.2: Y la seguridad cada vez está peor, no hay luces, donde yo vivo es un bosque, no hay luz, es un peligro.

B4.5: Y, está todo oscuro, tenemos la villa, se roban todo, es un quilombo bárbaro.

▪ **Se hacen mejoras cuando hay elecciones... después “se olvidan del barrio”**

Se menciona que los espacios públicos del barrio tienen alguna mejora, solo cuando llegan las elecciones... y una vez que pasan, la sensación es que se vuelven a olvidar del barrio.

B3.1: Nosotras por ahí no entendemos mucho pero eso se da cuenta hasta el más tonto; que vienen las elecciones y están todos y me parece que no es así.

B3.4: Un mes atrás en el barrio no había luz, no había nada y se empezaron a postular y lo más lindo es que te hacen poner que esto lo hizo tal persona.

B4.1: Ahora iluminaron todo porque el domingo pasado fue el que se presenta a intendente, Fares, entonces una noche antes iluminaron todas las calles. El sábado a la noche iluminaron todas las calles entonces cuando vino él estaba todo re bien, arreglaron calles, arreglaron todo.

B3.1: Después durante todo el año no hacen nada.

B4.7: Lo mismo pasa con la plaza. Hace dos años están gestionando para la plaza y recién ahora, hace una semana, dieron 80 arbolitos para plantar. Hace 10 años que se está gestionando una plaza que queda en 216 y Beruti y recién ahora Salió. Es todo por las elecciones, siempre es así. Viene alguien, ponen una luz, ponen esto. Todo por eso, si no, se olvidan del barrio.

- **Faltan lugares donde presentar reclamos**

Se cuestiona que no hay lugares donde los vecinos puedan hacer sus reclamos... porque hay pozos, porque faltan luces...

B1.2: Por lo que yo veo hay una mala organización, tendría que haber una organización, un lugar a donde los vecinos puedan ir a hablar, a reclamar.

- **Hay necesidad de recuperar el espacio de la plaza y de los playones**

Se señala que la plaza tendría que usarse entre todos...estableciendo por ejemplo horarios de uso, para jóvenes y para niños y mejorando su aspecto.

B3.4: Que por lo menos como mucho que haya un horario para la gente grande y que los chicos tengan su horario para que puedan jugar y no tengan que estar sintiendo olores o peleas o lo que sea estando los chicos ahí.

También se menciona, que sería importante recuperar playones...para que los chicos jueguen a la pelota o para que se hagan otras cosas de interés.

B1.4: Ese terreno baldío del basural por qué no hacen algo que esté dedicado a los chicos de 12 o 13 años, que los enseñen a sembrar o a hacer otras cosas.

B1.5: Yo soy del barrio Libertad, estoy cerca de la Escuela n° 9 y hay un playón justo en la esquina que el pasto no se corta, no hay nada. Estaría bueno para los chicos que tengan para jugar a la pelota.

Con relación a la recuperación de estos espacios, se reconoce que es de suma importancia tanto el cuidado, como el mantenimiento.

B3.2: Al frente de mi casa hay gente que trabaja en la sociedad de fomento y escuché que habían puesto plantas pero pasé por ahí y duraron un día, después no estaban más.

B3.1: Tiene que haber más cuidado, cuidar las cosas, tener amor por las cosas, y constancia Que cuando hacen cosas [desde el Municipio o desde una ONG] que las mantengan.

PROBLEMAS EN ESPACIOS DE SALUD BARRIALES

- **Las salitas tendrían que funcionar en cada barrio... para no tener que ir de madrugada a sacar turnos...**

Se señala que las salitas tendrían que funcionar en cada barrio, para no tener que ir -a otro barrio- de madrugada a sacar turno, porque está oscuro y es peligroso.

B3.1: Aparte yo por ejemplo ahora estoy lejos de la salita y se me complica y para sacar turno para las siete y cuarto tenés que ir a las cinco o antes para obtener turno y yo vivo a veinte cuadras y es todo oscuro y se me complica.

B1.1: Yo pienso que lo más principal sería la salita [en el barrio] para no tener que ir al barrio Libertad o al barrio 9 de Julio. Ese es uno de los temas para no tener que ir a la madrugada, sobre todo las mujeres con los chicos a sacar turno a la salita de 9 de Julio o de Libertad.

B1.3: Aparte otra cosa, tenés que madrugar, estar afuera, recién a las seis te abren la puerta.

B1.7: Vos afuera corrés un peligro, porque si te toca al final de la cola no hay nada. Tenés que esforzarte y madrugar a las cuatro de la mañana y así estar más segura en la cola porque también puede pasar que se termine el turno si estás al final de la fila.

B1.2: ¿Por qué tenemos que mudarnos de barrio a barrio? ¿Por qué nos atienden en otro lugar teniendo nuestro propio lugar?

▪ **Horarios restringidos, falta de guardias y problemas de atención cuando no se sacó turno**

Se cuestiona que los horarios de atención sean restringidos y que los fines de semana no haya guardias, por si hubiera alguna urgencia. También se cuestiona que no se recibe atención, si previamente no se sacó un turno.

B3.1: Por ejemplo los fines de semana no hay guardia; el sábado sí mediodía, pero el domingo no; y si no llegás a sacar turno un día entre semana, y no tenés plata para el colectivo para llegar al Materno, y si no tenés turno, no te lo atienden. Eso me parece que está mal. Yo fui sin turno y no me lo atendieron.

B4.2: En mi barrio hay una posta sanitaria que funciona de 8 de la mañana hasta 12 del mediodía y qué pasa si un chico se enferma a las 6 de la tarde. Qué tenemos que ir a Santa Clara o hasta el centro que nos queda lejos y no tenemos cómo atenderlo.

B2.3: Yo trabajé 7 años en la salita (...), y ponele, el dentista tenés dos días a la semana ponele de 8 a 5 de la tarde y no lo encontrás nunca. No sirve la salita así, los fines de semana está cerrada.

B4.4: Una vez un chico murió de un ataque de epilepsia porque era domingo y no atendía la salita. Y la ambulancia llegó tarde como siempre.

B4.1: Después dijeron que era muerte súbita.

B3.1: Si no llegás a sacar turno un día entre semana (...) no te lo atienden. Eso me parece que está mal. Yo fui sin turno y no me lo atendieron.

B3.3: ¿Cómo hacés para sacar turno, para saber qué le va a pasar?

▪ **Hay salitas que cobran un bono... y es un problema, porque la plata no alcanza para pagarlo...**

Se señala que hay salitas que se llenan de gente, porque no cobran ningún bono. También se cuestiona que en algunas se cobre, porque el dinero no alcanza... y eso lleva a que se tenga que ir de madrugada a otras salitas.

B1.6: Yo conozco, vine a hablar de una salita que hay que pagar un bono para que te atiendan. Y es de la comunidad. Nosotros tenemos que ir lejos, temprano y encima tenemos que pagar dos pesos para el bono de consulta. Es tremenda esa situación.

B1.7: Vos tenés que caminar hasta la salita 9 de Julio, hay que mentir de la dirección; si no tenés los dos pesos que decía antes el muchacho. Como está lejos tenés que pagar el colectivo, si no podés vas caminando porque en la salita también tenés que pagar. Entonces yo cambio la dirección para la de Libertad (...), hacés la cola, pero no te cobran nada, te atienden muy bien. Pero en la salita 9 de Julio que a mí me corresponde esa salita yo no voy porque no nos alcanza la plata.

B1.2: Pasa lo que pasa porque se desborda de gente. Acude todo el mundo porque no se cobra.

▪ **Se plantea que el personal no es suficiente, que hay problemas con los medicamentos y la distribución de insumos**

Se comenta que en las salitas de primeros auxilios de los barrios, el personal a veces no da abasto. También se cuestiona que la atención que se recibe no es buena; que en algunos casos faltan medicamentos y que hay problemas en la distribución de leche... porque no se entrega, o porque se reemplaza la leche en lata, por leche en cartón.

B1.7: Tanta gente... vos vas a otro lado y no te ayudan. Toda la gente va a la salita.

B1.2: Los médicos no dan abasto y son maltratados a veces, porque nosotros mismos estamos desesperados porque nos atiendan.

B1.4: Las asistentas sociales tampoco dan abasto. Ellas también necesitan alguien que les apoye.

B2.4: La atención no es muy buena. Porque llevas un chico resfriado, con bronco espasmos y te lo envían a hacer nebulizaciones.

B2.2: Y muy zarpado: ahí en la salita vas, y nunca tenés remedios.

B2.2: Hemos ido a la salita y ponen un cartel: No hay leche, cuando la leche está ahí. Hemos ido a Calidad de Vida y nos dijeron que ellos lo habían enviado.

B2.3: Llegaba la leche Nido en latas y en vez de dársela a la gente le daban la de cartón y la de Nido se la quedaban entre ellos. Esa es la verdad porque yo lo he visto ahí dentro.

PROBLEMAS EN ESPACIOS COMUNITARIOS BARRIALES

▪ **Faltan espacios de aprendizaje comunitario**

Se cuestiona que no haya espacios comunitarios de aprendizaje en los barrios, ni para adultos ni para jóvenes, ni para niños.

B1.2: No hay lugares donde la gente pueda aprender, o alguien que enseñe, que de cursos.

B1.2: [Faltan] Grupos comunitarios que se puedan dar en los barrios. Que puedan reunirse y alguien que los enseñe.

▪ **Problemas con la sociedad de fomento ... la sensación es que “se quedó”**

Se plantea que la sociedad de fomento del barrio (Libertad) antes funcionaba bien, pero ahora no tiene organización y todo lo que se hace, hay que pagarlo. Se menciona que era un espacio donde podía estudiarse, porque funcionaba una escuela, pero con el nuevo presidente se cerró.

B3.1: Antes sí funcionaba bien, pero ahora como que se quedó, no se nota mucho.

B4.1: La sociedad de fomento era para todo el barrio pero entró el presidente nuevo y lo cerró como si fuese para él. Había escuela de árabe, primaria, secundaria, había un montón de cosas para toda la gente, un comedor. Ahora se cerró la sociedad de fomento y no se presta para nada.

B4.7: Ahí en el barrio Libertad, en la sociedad de fomento, cambió el presidente y se cerró todo, la primaria, la secundaria. Uno que no tenía posibilidades de ir a la escuela podía ir a la sociedad de fomento por lo menos a estudiar dos horas por día tres veces por semana, eso se perdió todo. Se fue a hablar pero una vez que se cerró todo tarda mucho para volver a abrir la escuela.

PROBLEMAS CON LOS MENORES

▪ **Mal desempeño escolar... y problemas familiares**

Se plantea que no todos los chicos terminan el colegio... “*COMO TODO, HAY CHICOS QUE TERMINAN Y CHICOS QUE NO*”. También se menciona que a muchos chicos les va mal en la escuela y que esto sucede porque hay problemas familiares... que se vinculan a veces con violencia familiar, a veces con que los chicos no comen en sus casas, porque no tienen para comer.

B3.1: Como todo, yo tengo chicos y conozco chicos que no han terminado, están ahí, con la madre.

B4.7: La mayoría de los chicos están mal en la escuela, con notas bajísimas.

B4.5: Es problema familiar sí, no se puede hacer nada. El pibe le presta atención a los problemas de la familia y no hace la tarea.

B4.7: Yo creo que tiene que ver más con el tema de la violencia familiar. Hay muchos chicos que están golpeados. También el tema de la alimentación es muy importante porque si un chico no desayuna no puede estudiar bien o si no almuerza no puede ir a la tarde a estudiar.

B4.4: Preguntás [a los chicos de la escuela] qué comiste anoche y te dicen nada, están esperando ir a la casa al mediodía para comer algo. Se pasa mucho hambre.

▪ **Problemas de alcohol, drogas y violencia**

Se menciona que hay chicos que apenas pasan los diez años, que fuman, toman, que se agarran a los golpes... que hay muchos en la calle con porros, en grupitos... sin que la policía les diga nada.

B2.2: Con 11 o 12 años ya fumando (...). Que están fumando, que están tomando, o se están agarrando a golpes.

B1.8: De verdad que los chicos en la tarde se drogan, ya no se puede salir a la calle.

B3.6: Están en la calle, con los porros. Hay grupitos y no hay policía que les diga nada.

También se señala que hay peleas a la salida de los colegios y se plantea que este tipo de situaciones violentas, puede estar asociada al tipo de vida llevan los chicos, al ambiente de la casa... al tema de la droga, que se percibe como un asunto peligroso y se la vincula de manera directa con la adolescencia.

B3.10: Yo cuando salgo de la escuela veo peleas en todos lados.

B3.5: Hay que tener cuidado con una mirada, con cualquier cosa.

B3.2: Por ahí es el tipo de vida que cada uno lleva. NO TODOS SOMOS VIOLENTOS

B3.1: Creo que todo sale del ambiente que tenga uno en la casa.

B3.2: A veces también pueden tener muy buenos padres, pero uno hace lo que quiere porque quiere hacerlo y salen a la calle.

▪ **Embarazo adolescente y la cuestión de la crianza cuando no se tiene experiencia**

Se menciona que hay mucho embarazo adolescente en los barrios y que es un tema que no tiene que ver con la falta de información... se comenta que el problema puede tener relación con la

falta comunicación entre la madre y la hija... y esto debido a que las madres pueden pensar que es una falta de educación hablar de ese tema con las hijas...o les da vergüenza.

B4.7: Yo creo que es la falta de diálogo de la madre a la hija, o del padre al hijo. (...), a los 12 años ya tienen bebés, creo que es falta de comunicación de la madre hijo. Porque información hay, formas para prevenir hay, vas a la sala y te dan preservativos [aunque también se plantea que a la sala no va nadie a pedir anticonceptivos, a pesar de que hay carteles que indican su disponibilidad]

B4.4: [las madres] Deben pensar que [hablar de sexualidad] es una falta de respeto para con la hija.

B4.2: A mí me pasaron. Mi bisabuela, de esos temas no podés hablar, le da vergüenza porque de esos temas antes no se hablaba entonces delante de ella no quiere que se hablen, no le gusta, no se puede hablar, es una mala palabra. Como nunca habló con sus hijos no quiere.

Asimismo también se alude que no hay una adecuada formación en educación sexual ni en el barrio ni en los colegios, que inclusive en algunos establecimientos escolares, es opcional que se enseñe el tema... Se percibe que, más allá de todo, los padres necesitan ayuda.

B4.4: No hay educación sexual en el barrio, no hay educación de nada.

B2.3: Aparte no tienen información en el colegio. El año pasado por ejemplo tenían Educación Sexual, en este año no les dijeron nada. El padre les puede informar, pero siempre necesitan ayuda. El colegio tiene que explicarte cómo realmente son las cosas.

B4.1: Ahora es elección en las escuelas. Llamaron a las madres y padres y les preguntan quién quiere que se de educación sexual en la escuela y todas las mamás de las nenas dicen que no y los padres de los chicos que sí. Tienen que tener eso.

B4.2: Ahí están mal las madres, ¿cómo van a decir que no?

Se menciona que el barrio hay muchos jóvenes con hijos que no saben cómo alimentarlos, ni como criarlos, porque no están preparados, porque no tienen experiencia y porque tampoco tienen información al respecto...

B2.1: Hay muchos jóvenes que tienen chicos y no saben si le dan una maicena, qué pueden hacer... que con leche podés hacer un budín, un postre.

B2.3: Los chicos jóvenes, como están con los padres no saben. Por ahí es más difícil.

B2.2: Aparte hay poca información. Hay mamás muy jovencitas de 14 años, apenas están criadas ellas, te podés imaginar que ni siquiera saben cocinarse para ellas, entonces si no tienen información ellas... cómo van a criar una criatura.

▪ **Carencias básicas en el hogar y el nexa con las conductas delictivas...que los va excluyendo**

Se plantea que hay chicos que pasan muchas necesidades y que eso se relaciona con la delincuencia...ya que la falta de trabajo, lleva a que no se tengan ingresos en el hogar...y en consecuencia no se compre comida...y de ahí, hay un paso a la delincuencia.

B1.4: Hoy en día influye también que todo está caro y por ahí los chicos ven que a los padres no les alcanza. Y por eso la delincuencia. Hoy en día con diez pesos no te alcanza para nada. Está mal que aumenten tanto las cosas.

B4.5: Ya con 12 años van a robar y pegan tiros

B4.4: Les preguntás por qué y te dicen porque a mi familia no le alcanza, yo tengo que salir a robar... pero vos fijate que se perjudican ellos y se discriminan ellos mismos. Porque te van mirando con otra cara. Se van apartando de la sociedad.

B4.1: todo te lleva al mismo tema del trabajo y la alimentación. Si falta alimentación es porque falta trabajo y salen a robar porque falta trabajo y les falta un plato de comida.

También se señala que hay chicos que roban o se pelean, porque buscan llamar la atención de los padres, y que eso, tiene que ver con un problema de falta de comunicación entre padres e hijos.

B4.4: Algunos lo hacen para llamar la atención; a veces suele pasar en el barrio que salen a robar al vecino o a pelear para que el vecino hable con el padre. Falta comunicación entre los padres y los hijos.

Se comenta además, que la delincuencia de los menores - también se vincula a carencias en la educación que se recibe de la familia. Sin embargo se aclara que la educación recibida, no es el único determinante... y hay discusión en torno a las responsabilidades por conductas delictivas...

¿es de la familia...o es del menor?

B2.5: Hay padres que saben que los hijos están robando, pero como saben que eso les da producción, lo apañan. Y después cuando la policía, o uno que se defiende lo mata... usted lo ve llorando el cajón. Pero por qué no le paró la mano, en el momento que era preciso! No! lo apañan ...porque está viviendo de eso.

B2.5: Había salido una ley que el menor no podía cumplir, ponele que el menor iba a robar una persona y no lo culpaban, póngale que le tocaban 10 años, se los ponían al padre por no haberlo educado bien. De esa parte lo vi bien por qué voy a sujetar al pibe.

B2.3: Pero vos no podés, el pibe se va al colegio y vos qué hacés. Si vos le explicás, le decís y no hace caso, arreglátelas vos. Encima vas a la policía y vas preso vos.

▪ **La necesidad de sancionar ... aunque sean menores**

Hay un expreso pedido de que mejoren las leyes sobre menores...se demandan sanciones por conductas vinculadas con el vandalismo.

B2.3: [Ante la quema de una garita de seguridad en una plaza] No digo que les pongan presos, pero sácalos y llévalos detenidos para que se den cuenta, para que por lo menos ahí no lo hagan.

También se cuestiona que un menor que comete un delito, no puede estar en la calle, tiene que estar preso, o estar en un colegio cerrado, porque si no se sancionan estas conductas...los comportamientos se siguen extendiendo.

B3.4: Eso de que los menores que no van presos. Si un chico de 8 años mata a otra persona que vaya como mucho a un colegio cerrado que no tenga que pedir permiso a la madre. Así cada vez peor. Y no que lo dejen en la calle.

B2.5: El gran problema es que la mayoría de asaltos con rehenes y delitos son con menores. Todos de 15 años, esos pibes mañana están afuera, va la mamá y firma y salen a la calle.

B2.1: Para mí el problema es por ejemplo esta ley hecha pero que está mal hecha, ¿por qué digo que está mal hecha?, porque hay un instituto donde trabaja gente que es de menores que entran hoy y salen mañana. Usted puede degollar a una persona y va 20 años; el pibe ya está suelto. Acá en el barrio un pibe mató a uno y al otro día estaba en la calle.

B2.5: Está mal la ley. La juventud, la democracia la ha tomado de otra manera porque un pibe mata a alguien y pasa por delante de la familia que lo está velando... porque fue la madre y lo sacó con dos llantos no hizo nada ...y como es menor.

Hay discusiones sobre quién debería ir preso por un delito cometido por un menor... ¿el menor? ¿o la familia?

B3.6: Que vayan los padres presos!

B3.2: Yo lo veo mal eso que vayan presos los padres.

B3.4: Tendría que haber una prisión para menores pero sin salida.

También se visualiza que los juzgados menores no dan respuestas a las familias, en relación al tema de desapariciones, porque no toman las denuncias...

B2.2: Cuando yo recurrí a ellos tenía que tener de 72 a 96 horas de desaparecido y no me tomaron la denuncia.

B2.6: Y en todo ese tiempo qué le puede pasar a la criatura

o bien, porque con su accionar, contribuyen con la inacción familiar ante estas situaciones.

B2.3: Yo tengo un pibe de 16 años. Se fue de casa con un pibita. Yo fui a hacer la denuncia a los 30 días y la policía y la policía sabía dónde estaba. El juzgado va y me dice que estaba haciendo abandono de persona y que yo tengo 30 días de arresto. Si vos vas porque no sabes dónde está tu hijo que te diga el juzgado de menores que porque no sabes dónde está y no hizo la denuncia tenés 30 días de arresto por abandono de personas, qué hacés, te callás la boca.

▪ **La imperiosa necesidad de hacer algo que ayude a los menores a volver a integrarse a la sociedad**

Se plantea que mucha gente le cierra la puerta a los chicos chorros y drogadictos...y se cuestiona que en realidad tendría que ser al revés... se les tendría que abrir la puerta para ayudarlos. La sensación que se transmite es que todos los ven, pero nadie hace nada por ellos...

B3.2: Nosotros le echamos la culpa a los chicos que fuman y están tomando cerveza pero es que no hay otros recursos, yo pienso eso. Aparte mucha gente dice es chorro, es drogadicto y le cierran las puertas, por ahí tendríamos que hacer lo contrario, abrirles las puertas para ayudar a la gente. Pienso que siguen estando en la plaza, siguen en esos lugares porque todo el mundo les ve y nadie hace nada. Por ahí gente como nosotros no podríamos hacer nada.

B3.2: Porque todo el mundo agarra el teléfono para que venga la policía y se vayan pero esa no es la solución porque otro día van a volver.

En tal sentido, se menciona que sería importante volver a socializarlos...

B4.4: Tendrían que socializarse también, porque ellos piensan que están excluidos de la sociedad.

Asimismo también se habla de que hay muchas posibilidades para estos chicos...que el tema pasa por ocuparse de ellos.

B4.4: Siempre hay cosas para hacer, te podés anotar en cursos, nosotros tenemos los boy scouts para ir a limpiar las playas.

B4.1: En el grupo de nosotras hay chicas que aprenden cursos de alfabetización para ir a enseñar a personas mayores o a chicas que dejaron la escuela. Hay cosas para hacer en vez de estar en la calle. Hace poco ellos viajaron a Chapadmalal a unas jornadas solidarias de cascos blancos.

Se comenta que una alternativa, sería hacer talleres con temas que les gusten... para atraerlos...ir a buscarlos y llevarlos a algún lugar para ellos... porque se menciona explícitamente, que la adolescencia es muy difícil. ...

B3.2: La solución sería que se preocupen de hacer un taller para los chicos.

B3.2: Hay muchos adolescentes que les interesa pero no hacen nada porque no hay gente que los lleve.

B3.1: Tiene que ser algo que les entre y les guste porque la adolescencia es muy difícil.

PROBLEMAS DE INSEGURIDAD EN LOS BARRIOS

▪ **Tiros, violencia y robos en los barrios**

Se plantea que un problema serio en los barrios, tiene que ver con la inseguridad.... se comenta que de noche es peligroso...que a veces se escuchan tiros... que no se puede estar en la cuadra porque hay mucha violencia y hay robos.

B1.9: Yo mandé a mi nena de 9 años a comprar a la esquina, yo vivo a media cuadra y la miro. Y había unos chicos ahí y le quitaron las zapatillas. Yo salí y me corrieron con piedras. Ahora le nena no quiere ir a la vereda porque tiene terror.

B4.6: Ayer a un chiquito le sacaron las zapatillas cerca de mi casa y ayer también fui a comprar una pila con él y venían como diez y lo manotearon la campera a él, a mí también me manotearon, yo salgo corriendo.

B3.4: Por ahí entre vecinos de la misma cuadra no hay problemas pero igual vienen de la otra punta porque discutieron y en la puerta de tu casa no podés estar porque te puede pasar cualquier cosa.

B4.4: Porque estás en tu casa y a la vuelta escuchás tiros.

B2.5: De noche se pone medio jodido. Falta seguridad porque antes la policía estaba en la plaza las Heras pero la rompieron toda la plaza la muchachada.

B3.6: No, yo de 9 de Julio pero voy a ver a mi abuela a Libertas y a veces me quedo a dormir y por la noche se escuchan tiros.

B3.2: Sí, una vez me pasó que había venido de compras, y escuché un tiro, era gente de otro barrio que vino a atacar a un chico de ahí. Igual la policía se escucha mucho por la noche.

▪ **Ambulancias y remises que no entran al barrio... "estás en la deriva" si se necesita ayuda**

También se cuestiona que por la inseguridad, las ambulancias no entran al barrio y solo lo hacen si van con la policía... tampoco entran los remises...

B3.1: Un chico se descompuso, fue a la casa de mi hermana, creo que por tema de drogas y llamaron a una ambulancia y dijo que no iba si la policía no estaba ahí. Y eso está mal, el chico se estaba muriendo pero si no estaba la policía...

B3.4: Tenés que llamar primero a la policía y de ahí va la ambulancia.

B3.2: También otro problema son los remises, que no entran. A mí me pasó el otro día, no tengo teléfono fijo en mi casa pero al frente hay un teléfono. Y desde las 9 a las 12 llamé y nunca llegaron y lo más lindo es que les decía que me asegurasen si iban a venir y nada. (...)Y estás en la deriva, porque si necesitás ayuda le tenés que decir a un vecino porque el remis no entra. Todo porque hay chicos o gente que llama de ese teléfono y les roban o matan y no quieren entrar. Pero NO TODOS ESTAMOS EN LA MISMA BOLSA, NO TODOS TENEMOS LA MISMA CULPA.

▪ **La delincuencia asociada a la falta de posibilidades... y la falta de soluciones**

Vuelve a mencionarse que la delincuencia se asocia a no tener posibilidades...y que no tener posibilidades, es no tener un trabajo...

B3.2: Hoy si no tenés un buen trabajo no te dan la posibilidad.

B3.1: Por eso mismo viene la delincuencia

Se menciona que a pesar de que hay reuniones semestrales por el tema de la inseguridad... pero no se dan soluciones. Asimismo, también se percibe una connivencia negativa entre la policía, los jueces y la delincuencia.

B2.6: No solo la policía, también los jueces. Los mismos delincuentes van y le dicen al juez cuánto sale, saben cómo arreglar con los jueces y salen.

Y también se percibe que...

B2.5: ESTÁ LA POLICÍA BUENA Y LA POLICÍA MALA

ALGUNOS CUESTIONAMIENTOS AL ACCIONAR DE LA POLICÍA

▪ **Se comenta que hay muchos policías... pero en operativos de tránsito y no de drogas...**

Se comenta que hay mucha policía en los barrios, y eso se valora. Sin embargo, se cuestiona que se hagan operativos de tránsito en lugar de hacer operativos de drogas...

B3.2: La policía se escucha mucho por la noche, siempre se escucha por la zona de Beruti. Ahora Libertad está lleno de operativos, la policía está por todos lados.

B3.4: Prácticamente hay operativos del tema tránsito, no para tema drogas.

B3.2: Pero igual están ahí.

Asimismo también se cuestiona que hay policías que, en lugar de solucionar el problema de la droga, lo permiten... Sin embargo también se reconoce que el problema de la droga es muy difícil de resolver.

B3.1: Ahí en la esquina la venden [la droga] como golosinas. Viene la policía y lo arreglan con plata.

B3.3: La policía si aparece es para buscar plata.

B3.4: Hay operativos y al día siguiente la venden en un sitio nuevo.

B2.6: Yo he visto policía que están con los punteros que venden droga. Toda la basura está entre ellos mismos.

▪ **Se cuestiona que la policía revisa las casas... sin órdenes de allanamiento... ¿volvió la dictadura?...se quejan los vecinos**

Se menciona que la policía revisa las casas sin órdenes de allanamiento y la sensación es que se avasallan derechos. Sin embargo, hay temor a no permitirles la entrada, por posibles represalias.

B4.1: La policía una vez por mes entra a revisar las casas sin orden de allanamiento, dicen que es por la seguridad de cada vecino. Mi viejo le decía que eso no se podía hacer como en la época de la dictadura.

B4.8: Vos no podés hacer nada sin orden de allanamiento

B4.1: Sí, pero no les pueden decir nada por miedo a que les peguen. Dice que cierran todo el barrio y lo revisan.

B4.4: Yo digo que la municipalidad tendría que saber lo que hace la policía, ¿no están juntos?

B4.4: Al menos tener una charla con el intendente y decirle que cómo puede ser, que haya vuelto la dictadura, que te saquen a la calle a todos y revisen tu casa, con ninguna orden de allanamiento. Yo si estuviera en ese barrio le diría a los vecinos de juntarnos porque no tienen por qué entrar en nuestra propiedad.

B4.1: Yo les dije que yo me pararía y les diría que no pueden entrar pero dicen que hay gente que dice bueno, pasá por miedo a que te peguen, a que te hagan algo. Es como los de tránsito, estuvieron un mes parados y ahora a todos multa, o te piden un celular, o te piden plata, o lo que tengas.

- **Se percibe que es muy difícil denunciar a la policía por conductas inadecuadas**
Se percibe dificultades para hacer denuncias en Tribunales contra la policía; porque hay que tener pruebas concretas; porque la sensación es que está todo arreglado con la justicia; y además, se piensa que puede haber represalias...

B3.2: El tema es que si vos vas a Tribunales a denunciar a la policía tenés que tener algo concreto porque es la policía.

B3.1: Está todo arreglado.

B3.4: Te van a tener en el punto y algo te van a hacer. Yo conozco un policía que tuvo problemas con un pibe y le mandó gente a robar a su casa.

La reflexión que se realiza es la siguiente...

B3.1: ¿Qué ejemplo van a dar a los chicos?

- **Los jóvenes piden que se respeten sus derechos...**

También se plantea que a veces la policía, en lugar de parar a los delincuentes o a los que se drogan, detiene a los jóvenes que no tienen nada que ver. Inclusive se recrimina, que a veces los jóvenes no llevan documentos de identidad, y entonces, son llevados por la policía, durante varias horas, para averiguar sus antecedentes...y el problema es que no se avisa a la familia.

B4.1: O suele pasar que vas caminando por la calle y la policía te para a vos y en la esquina hay cinco drogándose, o hay uno entrando en una casa y te paran a vos que no tenés nada que ver.

B4.4: También están los derechos de nosotros. Porque a nosotros nos paran. Ponele en el barrio hay un oficial, te para en la calle, no tenés documento, te llevan, te tienen cuatro horas y puede ser que te peguen, te insulten como le pasó a él.

B4.6: Sí, a mí la otra vez me pararon, me llevaron y me pegaron. Ya dos veces me pasó.

B4.4: Estuvo dos horas y nadie sabía si había sido secuestrado.

B4.6: Encima no avisan, qué dos horas, estuve cuatro horas y después de cuatro horas avisan a tu papá. Nada más, llegas te piden el número de tu casa y recién a las cuatro horas llaman a tu papá. Yo tenía el brazo escayolado y me lo torcieron para ponerme los ganchos atrás.

B4.6: Me habían agarrado volviendo de mi prima, por lo de Carrefour, esperando el colectivo, Dicen que los de Carrefour dijeron que andaba por ahí un pibe que quería robar.

B4.1: Primero los golpean y luego los llevan a revisión médica.

B4.4: Igual ponen que no tenés nada, si llegás ileso o golpeado. Todos están en el mismo circuito, nadie va a perjudicar a su compañero.

B4.4: Salió una ley que podés estar preso, creo que está bien por un lado pero por otro lado veo que no. Andás sin documento en la calle, te llevan, por averiguación de antecedentes, te insultan, te maltratan.

B4.1: Mi hermano le paró la policía y le avisó a mi otro hermano para que vaya a donde mi mamá que llevara el documento y la policía no la quiso parar. Y lo llevaron igual teniendo el documento ahí.

▪ **Mayor seguridad... y la necesidad de más y mejor policía**

Asimismo y más allá de todo lo planteado previamente, se espera que haya más justicia y se reclama más seguridad...

B2.7: Todos estamos esperando que haya más justicia. Uno siempre espera que las cosas mejoren pero realmente necesitamos que haya más seguridad.

B2.1: Pienso que podemos estar mejor en cuanto a la inseguridad. El gobierno tiene que hacer algo. La policía sabe dónde está la droga, dónde roban.

Con relación a esto, lo que concretamente se pide, es más presencia policial en las calles, y más presencia durante la noche...

B4.4: Que haya más seguridad policial

B2.4: Yo pienso que tendría que haber en la calle más policía

B2.4: Tendría que haber más seguridad a la noche.

B2.4: Yo pienso que tendría que haber en la calle más policía, policías controlados. Hay policías que los ves tomando mate.

También se menciona que se necesita que la policía haga bien su trabajo... porque hay situaciones que dan impotencia.

B2.6: Yo que voy en bicicleta a buscar pan y me paran, y ellos [delincuentes] que pasan en moto... que así van ellos, no les paran. A uno le agarra una impotencia!

B4.4: Que haya más seguridad policial y los derechos para menores. Si te paran porque no tenés documento que por lo menos te levanten te lleven a tu casa para que tu familia muestre el documento y verifiquen. Y te dejen y no que te lleven a la comisaría y te dejen cuatro horas.

B4.6: Por un lado está bien [que haya policía] y por otro está mal. Te roban y ni aparecen, y querés que aparezcan... y por otro te paran y te llevan, y te querés matar. Y si te roban las zapatillas y ni aparecen.

Finalmente se reflexiona que...

B4.4: *Es como todo un juego. Yo te lo hago a él y él me lo hace a mí. No hay nadie que diga, pará, vamos a socializarnos, organizarnos y a trabajar todos en convenio, para que sea una sociedad en paz, sin delincuencia y por el bien común.*

III.2.2- Problemas vinculados con el trabajo y con la formación

EL PROBLEMA DE LOS JÓVENES: SIN OPORTUNIDADES LABORALES Y CON ESTUDIOS INCOMPLETOS

▪ ***Falta de oportunidades laborales... falta de experiencia y explotación laboral***

Se menciona que el problema que tienen los menores de entre 16 y 19 años, es que no tienen oportunidades laborales y que nadie quiere hacerse cargo de esto. Se plantea que muchos pibes tienen voluntad de trabajar...pero no les dan la posibilidad, o les piden experiencia que no tienen, o bien, se aprovechan de esta última situación, y los explotan...

B1: Un pibe de 15 años que quiere salir a laburar no hay trabajo, no consigue nada. O consigue trabajo en negro que después sale perjudicado.

B2.3: No hay nada. Los pibes que tienen entre 16 y 19 años no tienen trabajo porque nadie se quiere hacer cargo.

B2.6: Yo conozco pibes que tienen voluntad de trabajar, van al Predio que es lejos, a remover la mugre, y es para ayudar a la madre.

B2.2: El problema es que no te dan posibilidad, o te piden experiencia.

B2.2: A parte tenés la contra, vas con 18 años y te piden experiencia, ¿qué experiencia vas a tener con 18 años?

B2.3: O te pagan monedas

B2.1: Mira la explotación que hay. Tengo un pibe de 16 años, hoy lo llamaron para ir a trabajar, 14 horas de trabajo, le dan 50 pesos.

B2.6: Lamentablemente al no tener nada lo agarran. Es como a mí, me dicen agárrate dos semilleros de ladrillos por 30 pesos y capaz que tengo que ir porque no hay otra cosa.

B2.4: Para cortar pasto, para lavar autos piden experiencia y yo pienso que no necesitás.

B2.1: DE TODO HAY DE TODO. COMO HAY PATRONES BUENOS Y OTROS QUE SON EXPLOTADORES.

B2.6: HAY JÓVENES BUENOS Y JÓVENES MALOS.

▪ ***Estudios incompletos... dificultades para terminarlos y reconocimiento de lo importante que es estudiar***

También se menciona que hay muchos jóvenes que no tiene estudios en el barrio... que no terminaron la primaria o no terminaron la secundaria... y son jóvenes que querría terminar de estudiar... pero no pueden porque trabajan o porque tienen que cuidar a los hijos que son chicos...

B3.4: Hay mucha gente que no tiene estudios.

B3.4: Yo en este momento tengo trabajo y si me dieran la oportunidad de terminar yo terminaría; tengo hasta la primaria completo. Y me habían dicho que había posibilidad de estudiar yo no tengo ningún problema.

B3.4: Claro. Por ahí hay gente que quiere terminar de estudiar y no puede por el trabajo. Tendría que haber posibilidad de horarios en los estudios.

B3.2: Hay primaria pero secundaria no. Por ahí también a las mujeres que tienen hijos también se nos complica porque los tenemos que dejar los chicos. Tendrían que darte módulos y luego ir a rendir una prueba. Hay muchos chicos que no terminaron la primaria ni la secundaria. Yo no terminé la primaria pero tengo mis hijos y de momento no puedo. Ojalá algún día pueda.

B3.6. Hay que terminar de estudiar.

Con relación al estudio, se visualiza como problemático, la falta de incentivos que tienen los jóvenes para seguir estudiando. En tal sentido, se cuestiona que hay docentes en los colegios nocturnos que no contribuyen a promover el interés de los estudiantes y que a veces ocurren situaciones violentas entre docentes y alumnos.

B3.1: Incentivar, eso es.

B3.4: Algo que le incentive a que vaya a estudiar y si no le interesa y va a molestar que le saquen y listo.

B3.2: Ese es el tema de los colegios nocturnos. Yo iba a uno, no tenía hijos y no me gustó porque yo para ir a payasear me quedo en mi casa y no pierdo el tiempo. Yo quería terminar la primaria y eran cuatro horas para escuchar choques, los profesores no sabían qué hacer. (...) Por eso preferí quedarme en mi casa antes que perder el tiempo y tener el riesgo de salir lastimada.

EL PROBLEMA DE LOS ADULTOS: FALTA DE TRABAJO Y ELEVADAS EXIGENCIAS DE CAPACITACIÓN

▪ **Falta de trabajo... y elevadas exigencias de capacitación...**

El grupo de adultos menciona que el principal problema al que se enfrentan tiene que ver la falta de trabajo, y con las elevadas exigencias de capacitación que se piden.

B2.3: El principal [problema de los adultos] sería trabajo.

B2.2: Pasás de los 40 y olvidate de trabajo.

B2.1: Ahora te piden computación para barrer la calle.

B2.3: O secundario. Antes podías ir con 7º grado a pedir trabajo, ahora si no tenés el secundario aprobado no entrás.

B2.3: No puede ser a los 38 años que haga el secundario, entonces qué tengo que hacer, quedarme en casa con los brazos cruzados, no puedo laburar.

III.2.3- Otros problemas y demandas de las personas...

Se cuestiona que las cosas están muy caras...que los precios se fueron por las nubes... que hay determinadas comidas que cuesta consumirlas...

B4.6: Las cosas están muy caras. El kilo de tomates 4 pesos; el otro día fue una señora a por un kilo de pepinos y estaba 6 pesos. Ahora un guiso es comida de ricos.

B4.6: Comés unas lentejas y te sale una fortuna.

B2.1: Lo que pasa es que los planes (...) antes el día que cobrabas el plan te daba para comer asado, ahora solo podés comprar milanesas.

B2.6: Yo cobro 150 pesos y una vez por mes puedo comer milanesas, una vez no más.

B4.4: Pareciera que volviésemos al 2001 que estaba todo por las nubes.

También que a veces se entregan mercaderías o materiales que se necesitan, a personas que no los precisan y que los terminan vendiendo....mientras que el que lo necesita realmente, no recibe nada.

La sensación que se transmite, es que a veces las cosas se le dan a cualquiera.

B2.6: Yo hice un pedido para mi casa porque tengo el comedor que le pido a Dios que no llueva porque se me llueve todo y no tengo piso. Vino la asistente social y hace como tres años y todavía no llegó nada y a otras personas yo veo que les ha llegado chapa, tirantes, cemento y lo han salido a vender al corralón. A veces a uno le agarra impotencia, cómo puede ser que yo que hice la lista hace tres años y no me llega ya otros a los seis meses les

llega y no le saquen provecho. Yo, que realmente que tengo 5 chicos y que lo necesito y eso que estuvo la asistente social, hubo control pero así como hubo control no pasó nada.

B4.4: Trajeron materiales a la sala en verano y no se dieron a la gente que necesitaba en verdad. Se llevaban ladrillos en las cuatro por cuatro. Se le dio al mismo cuerpo que está dentro de la sala, no a la gente que necesitaba.

B4.4: Que se lo den a la gente que necesita, no que siempre sean los mismos. La gente que lo necesita que diga yo lo necesito y la que no, bueno, llévalo vos que yo no lo necesito y vos sí para arreglar tu casa.

B4.1: A la familia de la vuelta de mi casa le dieron materiales, como él no los necesitaba qué hizo, los fue vendiendo. El tirante vendía a mitad de precio, chapa, de todo. Y había gente que lo necesitaba, por qué se lo dieron a él. A parte que saca ganancia.

B4.6: Ese es un problema, que se lo dan a cualquiera.

B4.4: Hace dos meses que en el barrio Libertad de Beruti para la villa se vendía la mercadería a un 1 peso con 50. Es como decir me la dan a mí, yo se la vendo a ustedes.

B4.6: El que lo compra es un boludo porque la mercadería dice un cuadradito abajo que eso no se puede vender o algo así.

Se plantea que en algunos barrios, falta un referente y falta también organización para llevar adelante actividades.

B4.6: Porque no hay organización

B4.4: Yo creo que tiene que haber un referente por barrio. Como en el nuestro está ella (B4.1) y ella (B4.2) pero en otros barrios no hay.

B4.6: No, en el barrio nuestro (Dorrego), no hay.

B4.4: No hay una organización, alguien que diga hoy tenemos que salir a arreglar la plaza, a hablar con las familias sobre educación sexual, no hay organización.

Se menciona nuevamente, la importancia de contar con asistentes sociales o alguien que supervise, o corrobore que la distribución de material, de mercadería o de herramientas, no sea injusta...que hay supervisión y control....

B4.4: Estaría bien que vaya la asistente social y se fije

B4.6: Poner un supervisor porque hacen lo que quieren con la mercadería.

B4.4: Fijarse en una planilla pero el control no está.

B4.6: Eso, no hay control

B4.4: Sería bueno que fuese la asistente social y se fijase, que entregue la mercadería y lo anote en la planilla. Pero no hay planilla, no hay nada.

B4.2: A nosotros el otro día no nos llegó el aceite.

B4.9: Las manzaneras se quedan cosas. Te dan un horario, te pasas unos minutos, ya no te lo dan.

B4.6: Te pasás dos minutos y ya no te lo dan. Y te habla mal siempre, sí, y le dan a los familiares, entre los familiares se lo distribuyen todo, siempre perdés.

Se plantea que la gente está acostumbrada a los abusos, a la falta de transparencia.... y entonces se vuelve necesario, generar mecanismos para que la gente vuelva a confiar...

B1.4: Ellos tienen que ayudar a que la gente empiece a confiar de nuevo. No que te digan vanos a dar 150 y luego te dan 3 cuotas de 80 y te lo sacan. Es como una campaña. La gente está acostumbrada y como que tiene miedo.

La sensación general que se percibe, es que se recibe por un lado y se saca por el otro...que se viven muchas situaciones de injusticia, sin espacios donde reclamar y ante las cuales los vecinos tendrían que plantarse... Sin embargo, se reconoce que no es algo sencillo.

B2.5: Hace 8 años un concejal habló con un comisario y le dijo quiero 6 personas para que me hagan la seguridad de la municipalidad, y bueno a los que estábamos ahí nos dijeron. Pero le pasaban por 15 personas, no por 6.

B2.3: En el barrio empezaron con el asunto de los remates por los impuestos. Pero qué vas a rematar si la mayoría son del plan jefa y jefe, están ganando 150 pesos, querés que pague luz, gas, comida.

B2.6: Ellos saben porque lo tienen en las computadoras que estamos cobrando 150 pesos, cómo querés que te pague los impuestos, bastante que les pago la luz que son 50 pesos, dos boletas son 50 pesos.

B2.3: Te dan de acá y te sacan siete veces de acá, cómo pueden venir a rematarte la casa porque no pagás impuestos si saben que no podés, que no tenés ni aportes jubilatorios ni nada. Eso es lo que no entiendo yo. Faltan asistentas sociales que lo vean.

B2.3: A mí me pasó que se me tapó el pozo séptico, fui a la salita, me mandaron a la municipalidad. No hay ni siquiera un lugar donde ir para que pedir que destapen el pozo.

B2.6: Pasa eso porque no queremos hablar. Porque uno se planta y va al municipio.

B2.1: El municipio no hace nada.

B2.2: No, no la aceptaron, fui a Calidad de Vida y no me lo tomaron la denuncia

B2.3: Éramos 1200 y no pudimos sacar de la Sociedad de Fomento la plata.

La demanda que se le hace al gobierno...es que se comprometan y cumplan....que por lo menos se haga algo....y se vea el progreso....

B1.2: Que se comprometan y cumplan. Y si a veces no pueden cumplir porque es tanto lo que hay que hacer por lo menos que hagan algo y se vea el progreso: una salita nueva, abrir un comedor, un centro de jubilados que haya alguien que lo organice mejor. Y todo eso mientras haya organización y apoyo y los vecinos que expresen sus necesidades, uno puede vivir con la esperanza. Tiene que haber más unión y confianza, vamos a poder salir si nos ponemos entre todos.

B2.6: Lamentablemente tenemos que aprovechar estos movimientos de política porque es verdad, allá en el barrio hay pozos que se entierra la rueda del colectivo. Ahora la gente que se está postulando para intendente que caminen por las calles. Eso sí, esperan el voto, está bien si vos querés de nosotros... pero preocupate de nosotros también. Si no aprovechamos este momento no recuperamos nada nosotros.

III.2.4- Intervención del Estado en los problemas de las personas pobres: programas alimentarios y microemprendimientos

PROBLEMAS VINCULADOS CON LOS PROGRAMAS ALIMENTARIOS

En el caso particular de los planes alimentarios (vinculados fundamentalmente al denominado Plan Vida y a diferentes Bolsas de Alimentos), se menciona que los mismos son una ayuda, aunque a veces no alcanza para toda la semana, dependiendo de la cantidad de personas del hogar.

También se cuestiona que dependiendo quién se entregue las cosas (una ONG, una salita, un movimiento social, una manzanera), hay bolsas que traen más cosas y otras son más precarias.

Inclusive se comenta que hay veces que traen cosas que la gente no consume, o bien traen menos mercadería. Con relación a esto último, la sensación es que a veces se entregan con menos cosas, porque hay alguien que se las guarda...

B4.2: Vamos a buscar la mercadería y a veces no te la entregan o te la dan cuando ellos quieren, la manzanera te pone una hora y un día, por ahí hay mercadería que se la guarda para ella y no te la da.

B3.1: La de la salita es bastante precaria, te trae mínimas cosas, a veces trae más a veces menos. La que te da el movimiento por ahí vienen más cosas.

B3.4: También hay algunas cosas que se quedan, no las entregan.

B3.5: Algunos les tocan algunas cosas y a otros no les llegan.

B3.1: Todo ayuda

B3.5: No alcanza para toda la semana.

B3.2: Depende de la cantidad de personas que viven en la casa.

B2.3: Tenés el Plan Vida. Todos los meses te dan una bolsa de mercadería y vas tirando. Yo estoy sin trabajo, de las changas que voy haciendo y de jefe jefe a veces te ayuda y saco unos pesos. Después no tenés más nada.

B2.4: Yo soy manzanera. Vienen las cosas pasadas dos semanas o tres. Lo único que te viene es harina, aceite, leche, polenta, lentejas, pero la gente no consume eso. Arroz, fideos o azúcar dejaron de venir. Son cosas que uno necesita que no llegan como tienen que llegar.

ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS EN TORNO A LOS MICROEMPREDIMIENTOS

Con relación a los microemprendimientos, se menciona que algunos se están desarrollando en los barrios... Asimismo se aclara que, cuando los microemprendimientos funcionan bien, se transforman en experiencias cerradas en las que no se permite la participación.

B4.7: La mayoría de los proyectos que hay son muy cerrados, entonces es muy difícil como vecino, como joven del barrio ir allí. La mayoría de los proyectos que hay están en la sala y la sala es un grupo de gente que siempre es el mismo para proyectos que haya. Nunca se extienden esos proyectos para que la mayoría de la gente se integre.

También se hacen reclamos por emprendimientos y se comenta que hay muchas experiencias inconclusas... que de completarse, bien podrían contribuir a mejorar la situación de algunos vecinos.

B1.2: Faltan muchos microemprendimientos. En el barrio no hay. Un microemprendimiento como por ejemplo la huerta no hay. Yo escuché a las hermanas en la iglesia que hay un solo señor que da microemprendimientos pero la gente no va, faltan recursos. Antes sí había huertas.

B2.1: Hay muchas cosas metidas en los cajones.

B2.3: En una época con el plan barrio hicimos todo lo que es transfusión de agua caliente y fría, gas, cloacas, ¿pero cuál era el problema? Que no tenemos ninguna matrícula, y para entrar en una casa necesito una matrícula, nos dijeron que nos la entregaban en la municipalidad; nos juntamos 20 personas para estudiar, nos recibimos y cuando fuimos a buscar la matrícula no nos la dieron. Entonces nos mandaron a Camuzzi de la municipalidad, nos cobran 380 pesos por dos meses de estudios para poder rendir recién la matrícula, no teníamos la plata; nos faltaba que nos tomaran la prueba nada más para que nos dieran la matrícula y nunca sucedió nada.

Se señalan situaciones de deslealtad entre los integrantes de los microemprendimientos....alguien que se lleva el trabajo de los demás, y entonces hay una sensación de insatisfacción.

B2.1: Sí, nosotros teníamos uno armado [una huerta]. Buscamos el lugar, una señora tenía dos terrenos largos, cuando llegaron las semillas se plantó, lo trabajamos y mandamos a los colegios y así. Pero después se fue el marido y empezó a venderlo y se rompió todo.

B2.4: Estamos haciendo microemprendimientos, manualidades, pero al final [cada uno] se iban llevando sus cositas.

B2.2: Yo con mi cuñada y mi suegra hacíamos medias para el pescado para una coordinadora de a la vuelta de casa, hace cuatro años atrás más o menos. Cada par de medias ella las vendía al pescador cinco pesos, eran medias de lana para las botas. Qué pasa, vos tejé que cuando yo lo venda, tres pesos vas a tener. Hicimos no sé, 60, 70 pares de medias, los vendieron todas, noche, mañana y tarde, nos quedamos esperando la plata, vendió todo y nos dio de baja a nosotras y nunca más.

B1: Eso por qué, porque a veces la gente, vos tenés que estar a la expectativa de todo.

Otro problema asociado a los microemprendimientos, es que no siempre se reciben las herramientas que se precisan...o a veces, el que las recibe... no sabe usarlas y las vende.

B3.4: También depende si te dan las herramientas. En este momento si tenés que conseguir máquinas no se puede.

B2.3: Nosotros hemos enviado cartas, por ejemplo para ella para máquinas para coser porque ella es modista.

B2.2: Sí. Llega para otras personas del barrio que así como llega en la cajita nos hemos enterado de que lo han vendido, una persona que no sabe nada de costura.

B2.1: A veces tiene más suerte alguien que no sabe nada

B2.2: Que el que tiene ganas de trabajar.

Asimismo, en el caso particular de los más jóvenes, se plantea la dificultad de juntarse porque el problema está con quién se dejar a los hijos.

B3.1: Volvemos al mismo tema de los chicos. Nosotras por ahí nos juntamos, ¿y los chicos?, hay que dejarlos. A mí se me complica mucho. Yo tengo dos hijos, me queda uno conmigo, el año que viene ya voy a tener 4 horas libres, por ahí sí.

También se reconoce que a veces se comienza con entusiasmo un emprendimiento, pero pasa el tiempo y el entusiasmo se va perdiendo...se comenta que cuesta sostener las iniciativas conjuntas.

B3.1: La gente se puede comprometer pero por ahí hay cosas que suceden que tenés que dejarlo, es como todo. Por ahí arrancás, te entusiasmás y luego tenés que dejarlo.

B3.1: Cuesta sostener algo.

B3.4: Antes mi mamá estaba con el tema de la huerta, les mandaban las semillas y todo pero sin embargo se hizo un tiempo y no se hizo más. Lo que sacaban iba a comedores pero se fue perdiendo.

III.2.5- La inserción laboral, los planes sociales y algunas propuestas de mejora

EL PROBLEMA DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS PLANES SOCIALES

▪ Falta de transparencia en la distribución... y temor a perderlo

Sobre la manera en que los planes sociales (entendiendo aquí que los planes sociales están vinculados a las transferencias de ingresos) se distribuyen en el barrio, se indica que no hay transparencia y en algunos casos se cometen abusos. En algunas personas hay temor a perder el plan, por no ir a una marcha o a una manifestación ...e inclusive se dan situaciones, en que se hacen descuentos.

B3.7: A mi mamá si le pasa así; le pedían 5 pesos para el fondo, 10 pesos para los papeles, 2 pesos para el colectivo para ir a una marcha. Si no pagas te sacan.

B1.2: Hay gente que por ahí tienen planes y si van a reuniones o a un movimiento tienen miedo que les den de baja. ¿Por qué les van a dar de baja si es de la Nación?

B1.1: Del dinero que te daban del plan les tenías que dar dinero para los piqueteros y si no participabas de las marchas te sacan el plan.

B2.3: Había que darle cinco pesos por mes a esta señora para que no te baje del plan. De eso hay varios.

B2.2: Te obligaba a ir a las marchas; yo tenía los chicos pequeños y no podía ir a las marchas y te decía acordate a final de mes que me tenés que dar 20 pesos porque yo te cubrí en las marchas.

▪ Abusos en la entrega y la sensación de estar presionado, pisoteado y perjudicado moral y económicamente

La sensación que se transmite, es que hay abusos alrededor de las entregas de planes, porque hay gente con mucha necesidad, que no puede negarse a recibir ayuda, más allá de los condicionamientos que se le imponen.... Sin embargo, esta imposición, deriva en que algunos beneficiarios de planes, se sienten presionados, pisoteados...y perjudicados moral y económicamente.

B1.5: Vamos a suponer. Yo tengo 10 puestos para 10 persona pero esa persona te maneja.

B1.5: Yo puedo decir esto no lo hago pero hay gente que de verdad lo necesita.

B1.5: Y por eso se aprovechan. Es como tengo el poder de pisar a la persona.

B1.2: Moralmente y económicamente perjudica. La lucha de todos los días de traer ese peso a casa, de poner algo en la olla, y encima sentirse presionado.

Asimismo, se señala que situaciones como las mencionadas, son un problema, porque atentan contra el compañerismo entre los vecinos.

B1.4: No hay compañerismo entre los vecinos. Una cosa es compañerismo, otra es como que tienen miedo porque fueron tantas veces engañados; de que les saquen el plan jefe o plan familia.

¿QUÉ PROPONEN LOS JÓVENES PARA MEJORAR SU SITUACIÓN? **¿QUÉ OPINAN SOBRE LOS PLANES SOCIALES?**

Los JÓVENES PIDEN QUE SE BRINDEN OPORTUNIDADES Y POSIBILIDADES DE TRABAJO Y QUE HAYA ENSEÑANZA CON SALIDA LABORAL...

B2.3: Ahora vienen los bonaerenses. A un pibe de 16 años le pueden dar grupos que les lleva a conocer como guía.

B3.1: Yo digo que haya posibilidad de trabajo. O como dijo él, enseñanza con salida laboral.

B3.4: Estudiar algo específico como para salir con experiencia en algo; ser técnico en algo.

Porque también se alerta que muchas personas con mucho curriculum, no consiguen trabajo.

B3.2: Igual yo conozco casos en los que tenés muchos cursos hechos, tenés el currículum re grande pero igual no tenés trabajo, sé por experiencia una chica mía que tiene muchos estudios y no consigue trabajo y eso que estudió hasta 5° de Computación.

En relación a la enseñanza, también se menciona que deberían contemplarse cierta flexibilidad en el dictado de los cursos...en los horarios, en la presencialidad.

Los JÓVENES TAMBIÉN PLANTEAN, QUE LA SOLUCIÓN A LA FALTA DE TRABAJO, NO ES UN PLAN...ES TRABAJO Y FORMACIÓN. En tal sentido, la solución que se propone es que las empresas den trabajo y formen a la gente en un oficio. De esta manera, estarían brindándole a los jóvenes, la posibilidad para desarrollar emprendimientos personales a futuro.

B4.8: Que haya un proyecto por ejemplo una empresa que se dedique a hacer sándwiches de miga, aprender el oficio, o aprender un oficio, abren un restaurante y toda la gente a trabajar en él.

B4.8: Creo que habría que abrir fábricas como para que la gente se sienta útil y pueda empezar a hacer algo.

Y además MENCIONAN QUE... A MUCHA GENTE SE LE DA UN PLAN Y SE PONE VAGA...

B4.1: A mí lo que me pasas es que si vos le das un plan a una persona se pone vaga, no quiere salir a trabajar porque se arregla con los 150 pesos, el vecino le da una bolsa de mercadería y con eso ya no sale a trabajar. Y para mí no es así, tenés que laburar porque con un trabajo conseguís todo.

B4.3: Es como dice ella, la vagancia. Es el plan vago.

B4.4: Trabaja uno y cinco miran

Y entonces cuenta que EL “PLAN VAGO” PODRÍA EVITARSE, SI SE LE PIDIERA A LA GENTE DESARROLLAR ALGUNA ACTIVIDAD... para que ADEMÁS SE SIENTA ÚTIL.

B4.4: Como se está haciendo en Buenos Aires. Yo fui a una jornada a nivel nacional y hay proyectos, se hacen silla, mesas para los colegios. Hay proyectos, te pagan el plan pero se puede hacer algo. Se podría hacer algo, cambiar algo para que se sienta útil la gente. Piensan que ganan 150 pesos y se sientan a esperar.

Asimismo, también se entiende que hay muchas actividades para hacer...

B4.4: Salir a cortar el pasto de la plaza, salir a pintar los juegos de la plaza, ayudar como hacíamos nosotros en la sociedad de fomento con apoyo escolar. Se pueden hacer un montón de cosas.

Finalmente con RELACIÓN A LOS PLANES SOCIALES, LOS GRUPOS DE JÓVENES PLANTEAN LO SIGUIENTE:

- Que se aumente el plan para las personas que tienen más hijos y no pueden salir a trabajar...

B3.2: Yo para mí tendrían que aumentar el plan para gente que tiene más hijos o para la que necesita o darle trabajo a la gente que necesita.

B3.1: Por ahí 150 pesos para la gente que no hace nada es una ayuda. Porque hay padres que tienen hijos y no pueden trabajar.

B3.2: A mí también me pasa. Yo no trabajo porque tengo mis dos hijos.

B3.1: No alcanza y si tenés hijos se te complica mucho para trabajar.

- Que el plan siga siendo una ayuda...para los que trabajan y necesitan

B3.2: A parte cómo están las cosas hoy de caras, 150 pesos no te alcanza nada por ahí pero es una ayuda; mi marido trabaja y nosotros pagamos alquiler y esa semana es muy complicada.

- Que se armen talleres para jóvenes, que serían una buena opción para los que no pueden estudiar. En tal caso, se pagaría la asistencia al taller, como si fuera un trabajo...

B3.2: Muchas veces se deja de estudiar para trabajar para ayudar en la casa.

B3.1: Por eso los talleres sería una ayuda.

B3.2: Como un trabajo pero un taller. Que te paguen el curso como si fuese un trabajo, un ingreso para tu casa; porque la mayoría no van por eso porque si tienen que estudiar no van a trabajar y si tienen que ayudar a la madre o señora en el caso de los varones. En el caso de las mujeres son los hijos.

¿QUÉ PROPONEN LOS ADULTOS PARA MEJORAR SU SITUACIÓN? ¿QUÉ OPINAN SOBRE LOS PLANES SOCIALES?

Los grupos de adultos mencionan que, SI BIEN LOS PLANES SOCIALES PAGAN POCO Y NO ALCANZAN, LA SOLUCIÓN NO ES QUE SE PAGUE MÁS, SINO QUE HAYA TRABAJO....

Señalan también que, NO ESTÁ MAL RECIBIR UN PLAN, hasta que uno se acomode...pero que LO IDEAL SERÍA RECIBIR UN PLAN, JUNTO AL COMPROMISO DE QUE SE VA A RECIBIR UN TRABAJO DIGNO.

B1.1: Que nos den un plan social aunque sea de 150 pesos hasta que uno se vaya acomodando y mientras con changuitas.

B1.2: Si a usted le ofrecen 150 pesos, más se comprometen a darle un trabajo digno así sí.

B2.3: [¿La solución cuál sería? ¿Aumentar el monto de los planes?] No, la solución sería más trabajo.

B2.6: Pienso ...que me saque el plan pero que me de un trabajo digno de 600 pesos. Y sí, que me saque el plan pero me de el trabajo.

Los adultos visualizan, DIFERENTES POSIBILIDADES EN LAS QUE TRABAJAR... sin embargo...CUESTIONAN...QUE NO ENTIENDEN POR QUÉ, EL MUNICIPIO O LAS EMPRESAS, NO LOS OCUPAN.

B2.3: La municipalidad necesita gente y no la toma; la calle está abarrotada de autos, no toman a la gente, ni siquiera para salir a caminar por los barrios a hacer cualquier cosa. En los hospitales no hay ayudantes, no hay cocineros, no hay camilleros, no hay que tener estudios para eso, y te obligan a tener un secundario, me parece ridículo. Para pintar un cordón de una calle no necesitás el secundario.

B2.2: Acá mismo en la Facultad [donde se llevan adelante los grupos focales] no tienen gente para que arregle las mesas y las sillas.

B2.3: Diez personas para toda la Facultad. Acá tiene que haber 40 personas, para 7000 pibes.

B2.6: Hay trabajo... pero por qué no nos ocupa le municipio?! no sé, una empresa!

B2.3: Para podar árboles, el problema de los árboles acá en Mar del Plata, usted tiene que tener un permiso y va a la municipalidad y tarda 90 días. Por qué 90 días, si puede haber puestos de trabajo y una gente que se dedique a podar árboles.

B2.6: No pedimos un sueldo de 1000 pesos, 500 o 600 pesos

B2.3: Que se haga cargo el municipio ya que los patronos no te toman.

También se PROPONE COMO ALTERNATIVA A LOS PLANES, LA POSIBILIDAD DE ENSEÑAR UN OFICIO... QUE TENGA SALIDA LABORAL o con algún tipo de utilidad para uno mismo o para la familia.

B1.6: Yo preferiría que antes de los 150 pesos me enseñen plomería. Yo no justifico nada con los 150 pesos. Yo quiero para el progreso de mis hijos que no necesite ir al gobierno. ¿De qué te sirven los 150 pesos si vos no tenés la capacitación y la industria para después seguir?

B1.4: Mi marido están ahora construyendo en la Sierra, está como peón, no importa, le dan 30 pesos pero está aprendiendo gracias a este hombre que le enseña albañilería. No sabía ni cómo agarrar una cuchara y ahora sabe pegar ladrillos y eso es una satisfacción. El día de mañana vamos a poder edificar nosotros.

B1.2: Que todo esto sirva para todos. Primero y principal que haya trabajo. Con unión y un poco más de participación de la gente vemos qué podemos hacer.

Asimismo SE ACLARA QUE... NO TODA LA GENTE ES IGUAL EN EL BARRIO y que en todo caso hay cosas que deberían hacerse entender:

- Hay MUCHA GENTE QUE QUIERE IR A TRABAJAR.
- Hay GENTE QUE ES IGNORANTE QUE PIENSA QUE CON EL PLAN SE TIENE QUE ARREGLAR.
- Hay GENTE QUE ES CÓMODA, QUE NO QUIERE TRABAJAR, Y SOLO PRETENDE QUE LE DEN Y LE DEN.

B1.2: La gente a veces es cómoda y le dan 150 pesos y se acomoda.

B1.1: La gente no se puede conformar con 150 pesos.

B1.9: La gente pide más de 150 pesos. La gente tiene que entender que es una ayuda. Ellos piensan que es para su manutención, para la casa. La gente es muy ignorante. Sean 150, 100, en un momento pedían 250, es una ayuda. No alcanza, pero hay gente que pretende vivir de esto.

B1.9: No generalizo. Hay gente que quiere ir a trabajar. Pero otros quieren que le den y que le den, que le den más porque no quieren trabajar.

Con relación a esto último, SE RECONOCE QUE LOS PLANES SOCIALES ALIMENTAN LA VAGANCIA DE ALGUNAS PERSONAS...aunque también se declara, QUE SON UNA AYUDA...En definitiva, QUE TODO DEPENDE DE A QUIÉN SE LE DA Y BAJO QUÉ CONDICIONES.

B2.5: Es una ayuda, una ayuda muy buena pero hay que ver a quién se la dan.

B2.4: A mí me ayuda mucho, porque tengo una hija, soy sola.

B2.5: Hay matrimonios jóvenes que están esperando el plan para cobrar y la mitad se la gastan en droga. El plan está bien lo que hicieron pero se anotaron y no saben a quién se lo daban en vez de venir una asistente social a ver el lugar, a quién realmente se lo dan.

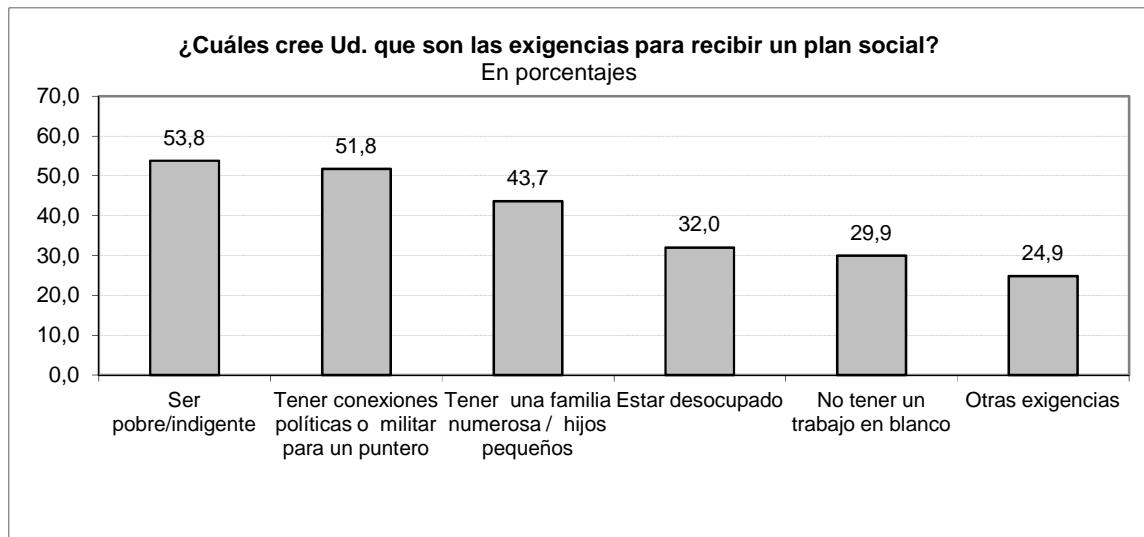
B2.1: Ahora los planes es diferente. Los planes que estamos consiguiendo por ejemplo usted viene y te dan el plan y te dicen andá a pintar esa puerta o a arreglar aquel jardín. Y te dicen no, cobran 3 meses y después nada más; le pongo al otro que quiere trabajar o al otro que necesita más. No es mucho pero ayuda.

III.3- RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

III.3.1- Exigencias para recibir un plan social

▪ **¿Cuáles cree Usted que son las exigencias que existen, para recibir un plan social?**

Se consultó a los beneficiarios de programas sociales, acerca de cuáles creían ellos eran las principales exigencias para recibir un plan social (opciones no excluyentes). En tal sentido, pudo observarse que el 53,8% manifiesta que la exigencia es ser pobre o indigente; 51,8% indica que el requisito está asociado a tener conexiones políticas o militar para algún puntero; un 43,7% señala el hecho de tener una familia numerosa o hijos pequeños. También se encontró que un 32,0% planteó que el requerimiento tenía que ver con estar desocupado y un 29,9% manifestó que creía que era no tener un trabajo en blanco.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS
*opciones no excluyentes

¿Cuáles cree Ud. son las exigencias que existen para recibir un plan social?*

	Frecuencia	Porcentaje
Ser pobre/indigente	106	53,8
Tener conexiones políticas o militar para un puntero	102	51,8
Tener una familia numerosa / hijos pequeños	86	43,7
Estar desocupado	63	32,0
No tener un trabajo en blanco	59	29,9
Otras exigencias	49	24,9
Vivir cerca del municipio o centro de inscripción a Planes	4	2
No hay que cumplir ninguna exigencia	1	0,5
TOTAL	470	

*opciones no excluyentes

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

Asimismo, desagregando la opción “otras exigencias” que fue señalada en el 24,9% de los casos, se encontraron las siguientes menciones, que agrupamos en dos categorías: características de los beneficiarios y exigencias del programa.

Características de los beneficiarios:

✓ Características personales:

- ser viejo
- ser discapacitado
- ser madre soltera
- tener paciencia e insistir

✓ Deseos y aspiraciones de los beneficiarios:

- tener el deseo de estar bien
- querer superarse o querer estar mejor
- querer estudiar o capacitarse

Exigencias del plan:

✓ Exigencias formales derivadas de los programas:

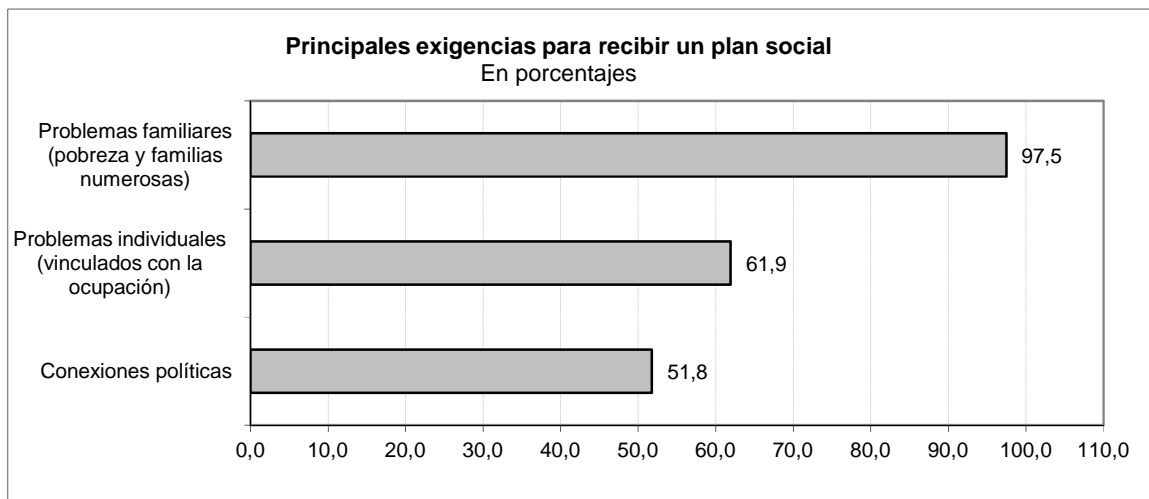
- presentar un buen proyecto
- capacitarse
- cumplir horarios

✓ Exigencias no formales de los programas vinculadas con la movilización social:

- hacer marchas, hacer piquetes y movilizaciones

A su vez, reagrupando nuevamente los resultados, en grandes categorías, encontramos en primer lugar y con el 97,5% que se mencionó como principal exigencia el hecho de tener problemas familiares; como segunda exigencia y con el 61,9% se mencionaron los problemas individuales; y

en tercer lugar con el 51,8% de las menciones, se indicó el tema de las conexiones políticas (En todos los casos, los porcentajes se calcularon sobre el total de encuestados).

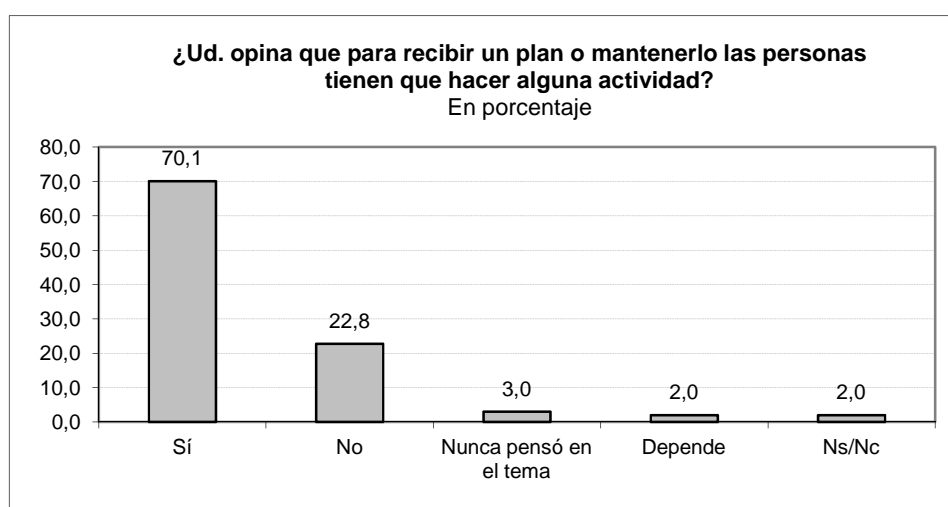


Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.2- Opinión sobre contraprestaciones

- **¿Usted opina que para recibir un plan social o para mantenerlo... las personas tienen que hacer alguna actividad?**

En relación a esta pregunta, el 70,1% de los encuestados, esto es, 138 encuestados opinaron que sí, que las personas que reciben un plan social tienen que hacer algo a cambio. En tanto que un 22,8% señaló que no estaba de acuerdo con dicha afirmación.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Qué tipo de actividad cree Usted deberían hacer las personas a cambio de recibir un plan?**

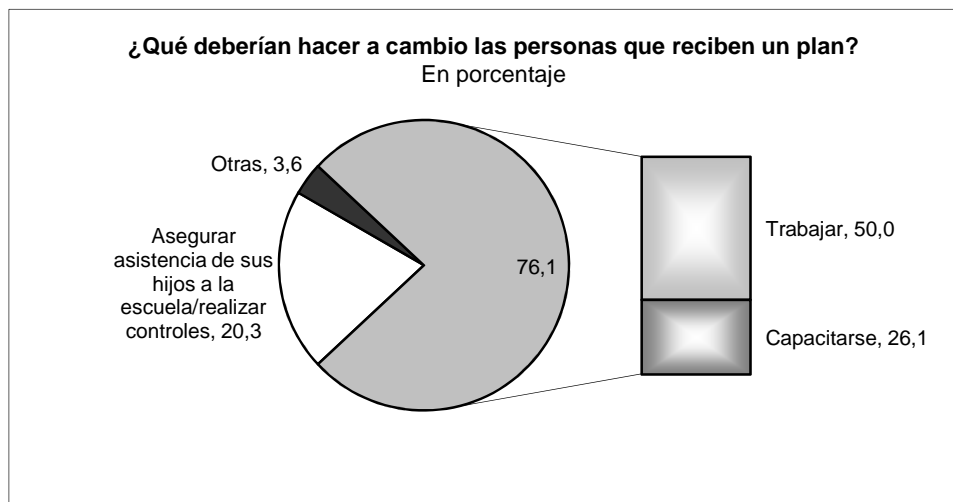
Se consultó al 70,1% de los entrevistados (138 casos), que en la pregunta anterior opinaron que para recibir un plan o mantenerlo se debía hacer algún tipo de actividad, acerca del tipo de actividad que creían ellos, debían hacer las personas para recibir a cambio un plan social. En tal sentido se encontró que un 18,1% asistir a cursos y entrenamientos laborales; un 8% habla de terminar la escuela primaria o secundaria. Asimismo se encontró que un 31,9% señala de manera explícita que como contraprestación, se debe trabajar a cambio; 7,2% indicó trabajar en alguna organización comunitaria (parroquia; comedor; cooperadora, etc.); 5,1% señaló trabajar en algún proyecto productivo a cambio (pequeño negocio; granja; huerta) y 3,6% contestó buscar activamente un trabajo. Se destacó que ningún entrevistado mencionó como actividad el hecho de trabajar para un puntero o manzanera del barrio. En todos los casos los porcentajes están calculados sobre los 138 casos antes mencionados.

¿Qué tipo de actividad cree Ud. deberían hacer las personas a cambio de recibir un plan?

	Frecuencia	Porcentaje
Trabajar a cambio	31,9	44
Asegurar la asistencia de sus hijos a la escuela/realizar controles	20,3	28
Asistir a cursos y entrenamientos laborales	18,1	25
Terminar la escuela primaria o secundaria	8,0	11
Participar en alguna organización comunitaria	7,2	10
Otras actividades	5,8	8
Iniciar un proyecto productivo propio	5,1	7
Buscar activamente trabajo	3,6	5
TOTAL	100	138

Fuente: elaboración propia en base a encuesta a EOPLAS

Asimismo, reagrupando algunos de los resultados anteriores encontramos que casi las tres cuartas partes de esta subpoblación (76,1%), señaló que se debía “trabajar” o “capacitarse”, en tanto que un 20,3% aseguró que la actividad de contraprestación tenía que ver con asegurar la asistencia de los hijos a establecimientos escolares y/o realizarles controles de salud regulares.

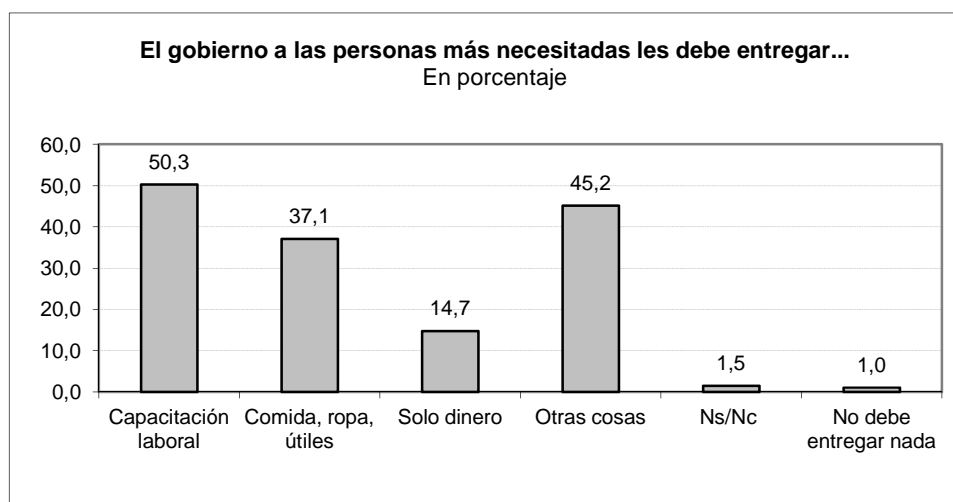


Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.3- Qué debería entregar el gobierno a los más necesitadas

▪ **Según su opinión: ¿qué debe entregar el gobierno a las personas más necesitadas?**

Nuevamente se consultó al total de los beneficiarios, qué debía entregar el gobierno a las personas más necesitadas (opciones no excluyentes), encontrándose que un 50,3% señaló que el gobierno debería entregar capacitación laboral, en un 37,1% se mencionó que la entrega debía efectivizarse a través de comida, ropa y útiles, y solo un 14,7% mencionó que el gobierno solo debería entregar dinero. Asimismo, se observó que un elevado porcentaje (45,2%) optó por la opción “otras cosas”.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

El gobierno a las personas más necesitadas les debe entregar*...

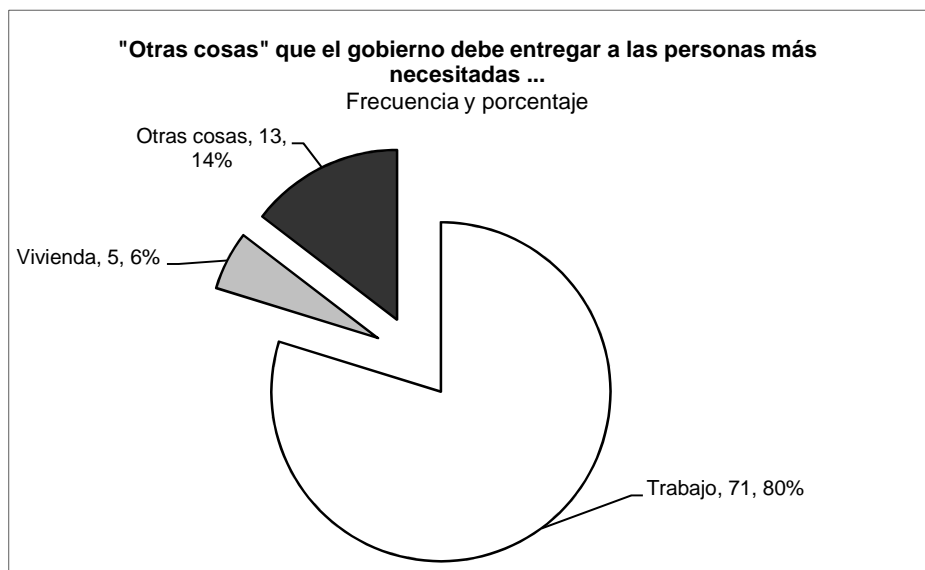
	Frecuencia	Porcentaje
Capacitación laboral	99	50,3
Comida, ropa, útiles	73	37,1
Solo dinero	29	14,7
Otras cosas	89	45,2
Ns/Nc	3	1,5
No debe entregar nada	2	1,0
TOTAL	295	

*opciones no excluyentes

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

Al indagar sobre esas “otras cosas” que habían manifestado 89 entrevistados se observó que 71 de ellos, es decir, la mayor parte pide que el gobierno les de trabajo, en tanto que con menor importancia relativa, se pide una vivienda, y entre otras opciones también se pide:

- igualdad de posibilidades
- posibilidad de salir de la pobreza
- lo necesario para salir adelante



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

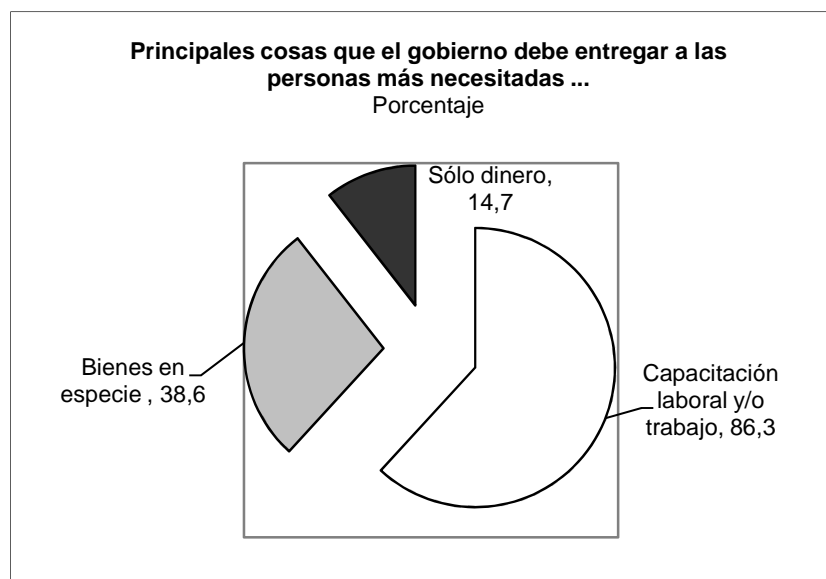
El gobierno a las personas más necesitadas les debe entregar*...

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Trabajo	71	36	79,8
Vivienda	5	2,5	5,6
Otras cosas	13	6,6	14,6
Total	89	45,2	100
Perdidos Sistema	108	54,8	
TOTAL	197	100	

*opciones no excluyentes

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

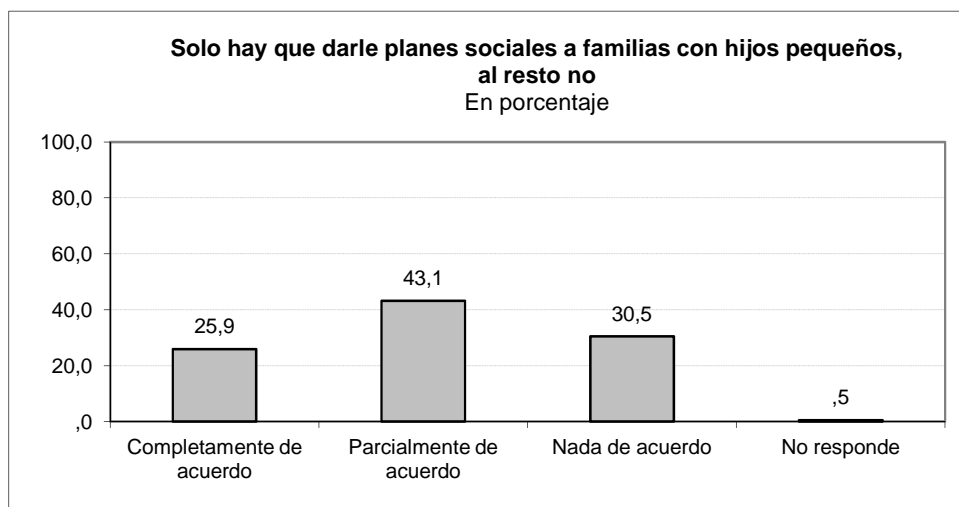
En definitiva, en relación a esta pregunta, reagrupando nuevamente las categorías encontramos que la mayor parte de los encuestados 86,6% cree que el gobierno debe entregar trabajo o capacitación laboral a las personas más necesitadas: un 38,6% bienes en especie (comida, ropa, útiles, vivienda) y solo un 14,7% dinero.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Solo hay que darle planes sociales a familias con hijos pequeños y al resto no?**

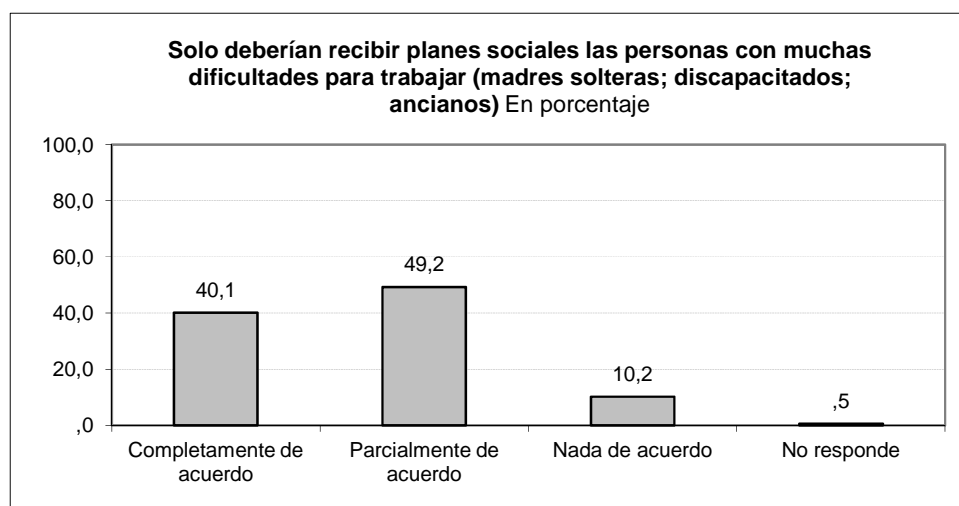
No se observó acuerdo en el 30,5% de los encuestados acerca de si los planes sociales solo deben entregarse a familias con hijos pequeños y al resto no; se estuvo parcialmente de acuerdo en el 43,1% y en total acuerdo en el 25,9% de los casos.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ ***¿Solo deberían recibir planes sociales las personas con muchas dificultades para trabajar (madres solteras; discapacitados; ancianos)?***

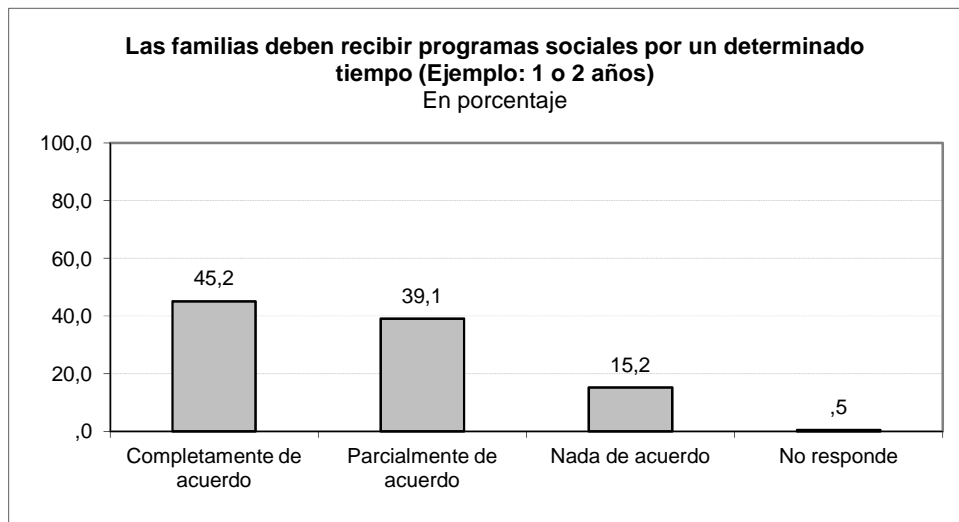
Ante la afirmación que dice que solo deberían recibir programas sociales las personas con muchas dificultades para trabajar (por ejemplo las madres solteras; los discapacitados y/o los ancianos, entre otros) un 40,1% señaló estar completamente de acuerdo; el 49,2% dijo estar parcialmente de acuerdo y un 10,2% señaló no estar nada de acuerdo.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Las familias deben recibir planes sociales por un determinado tiempo?**

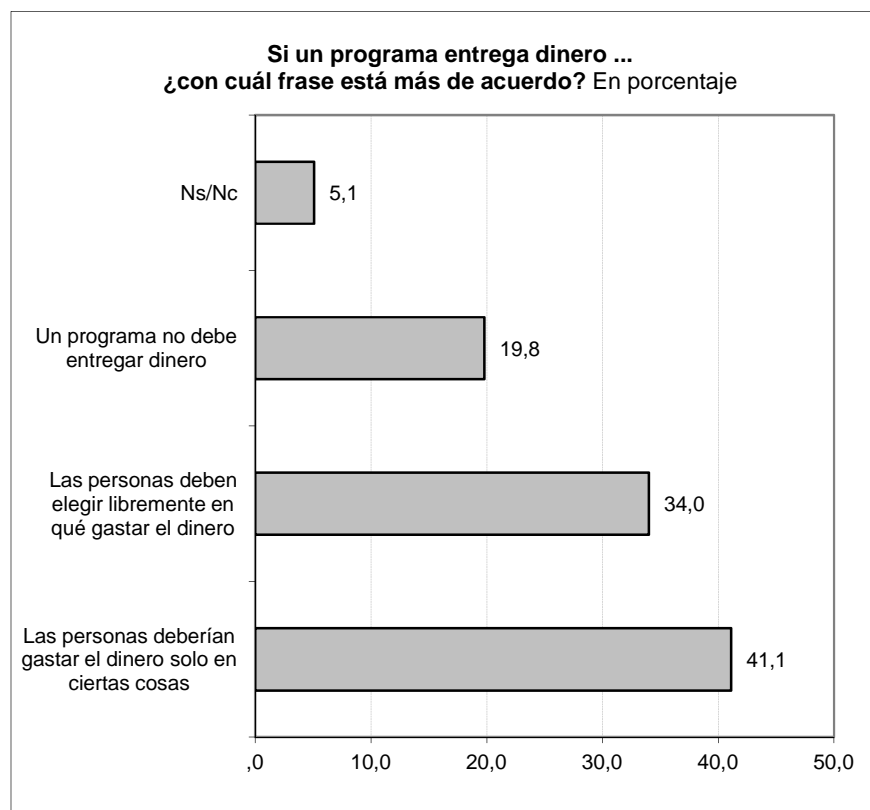
Ante la consulta acerca de que las familias deben recibir planes sociales por un determinado tiempo (por ejemplo 1 o 2 años), los encuestados señalaron estar totalmente de acuerdo en el 45,2%; parcialmente de acuerdo en el 39,1% y nada de acuerdo en el 15,2%.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **Si un programa ENTREGA DINERO... ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo?**

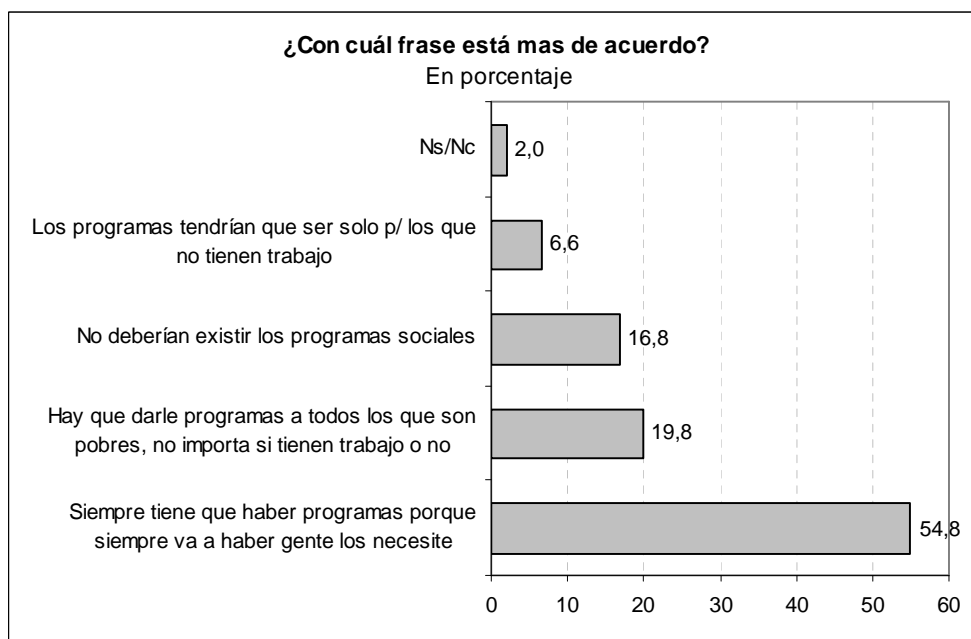
Ante esta consulta un 41,1% de los encuestados indicó que las personas deberían gastar el dinero solo en ciertas cosas; en tanto que un 34% se manifestó por la libertad de para elegir libremente en qué gastar el dinero que se recibe. Asimismo llamó la atención que un 19,8% indicó que un programa social no debía entregar dinero.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Con cuál de estas frases está Ud. más de acuerdo?**

La frase con la que más de la mitad de los encuestados, 54,8%, está más de acuerdo es la que dice que siempre tiene que haber planes sociales, dado que siempre va a haber gente que los necesite. En segundo lugar y con un porcentaje bastante menor, un 19,8% de los encuestados escogió la frase que afirma que hay que darle planes sociales a todos los que son pobres, no importa si tienen o no trabajo.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.4- Control, acceso y usos políticos de los planes

▪ ¿Usted sabe quién controla los planes sociales y su adjudicación?

Ante esta consulta un 64% indicó que no lo sabía, en tanto un 31,5% señaló que sí lo sabía. Apenas un 4,6% no contestó esta pregunta.

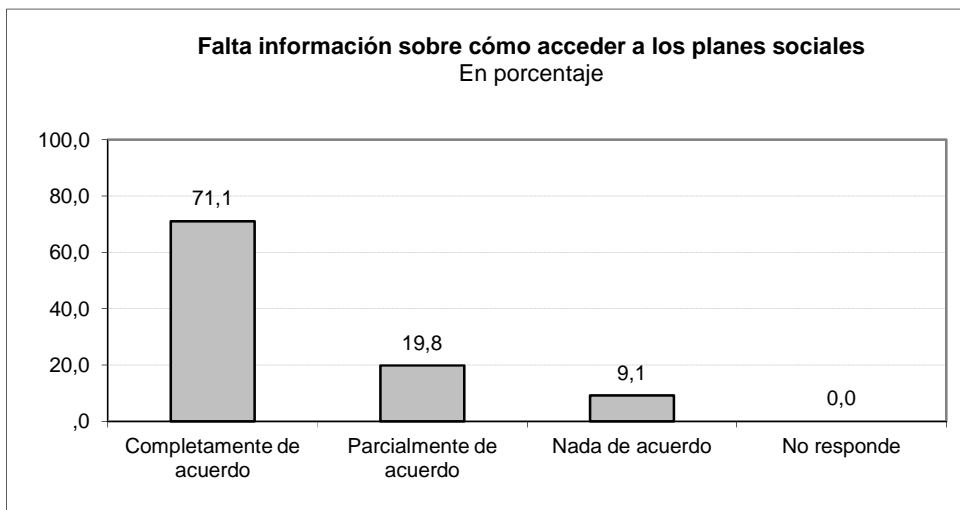
¿Sabe quién controla los planes y su adjudicación?

	Frecuencia	Porcentaje
Sí	62	31,5
No	126	64,0
Ns/Nc	9	4,6
TOTAL	197	100

Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ ¿Falta información sobre cómo acceder a los planes sociales?

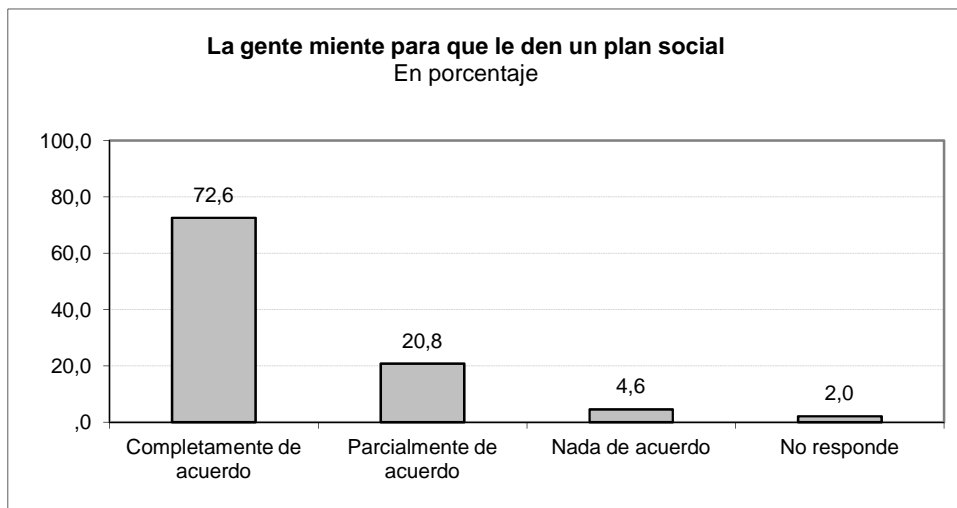
Asimismo un 71,1% de la muestra manifestó estar completamente de acuerdo sobre la falta de información sobre cómo acceder a un programa social. En tanto que solo un 9,1% se ubicó en el extremo opuesto señalando no estar nada de acuerdo. También se observó que un 19,8% expresó un acuerdo parcial.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿La gente miente para que le den un plan social?**

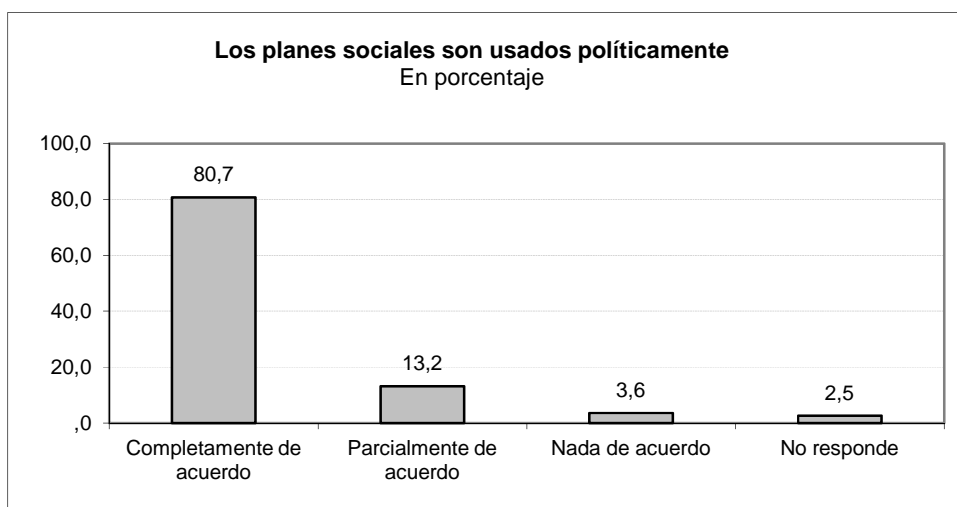
El 72,6% está totalmente de acuerdo con el hecho de que la gente miente para que le den un programa social y tan solo un 4,6% afirma lo contrario.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Los planes sociales son usados políticamente?**

En relación a si los planes sociales son usados políticamente el 80,7% está completamente de acuerdo con la idea y solo el 3,6% manifiesta su total desacuerdo. Asimismo un 13,2% señala estar parcialmente de acuerdo.

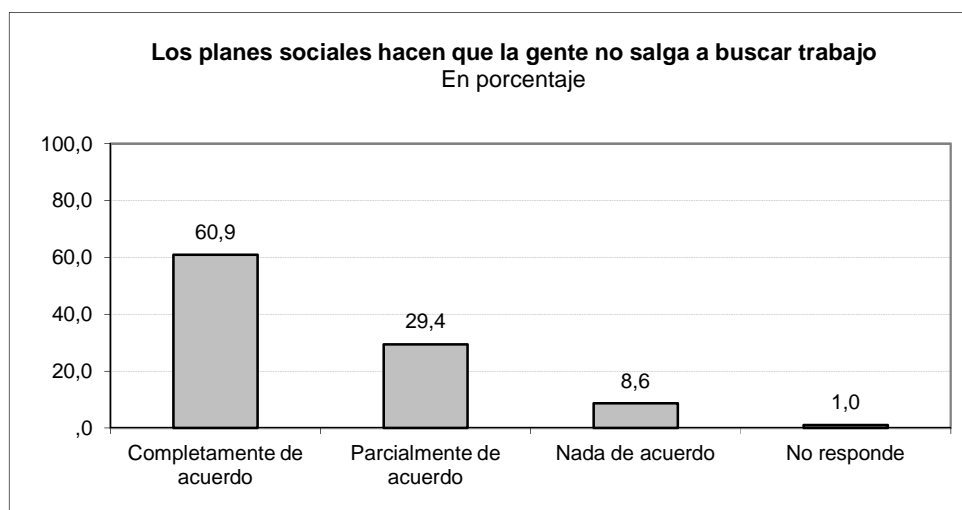


Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.5- Implicancias de los planes sobre la búsqueda de trabajo

▪ **¿Los planes sociales hacen que la gente no salga a buscar trabajo?**

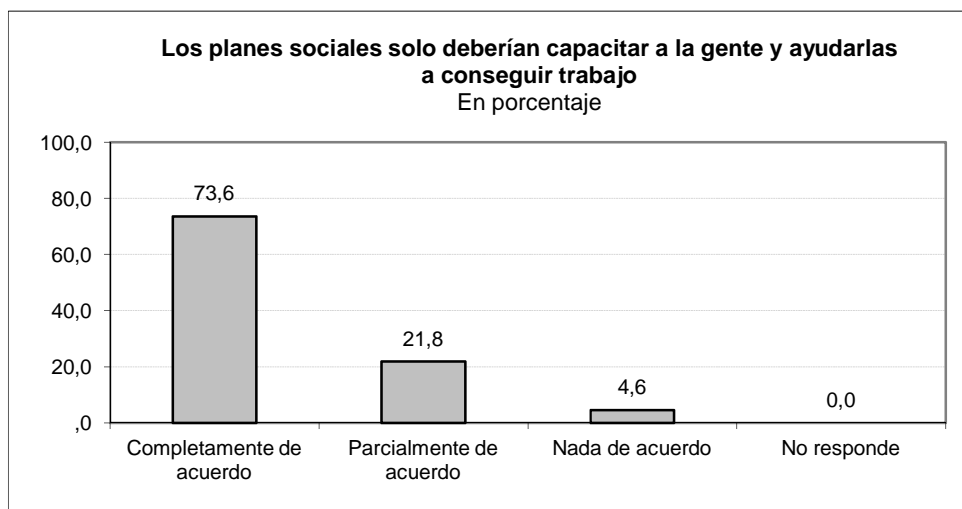
El 60,9% de los encuestados está completamente de acuerdo en relación a la afirmación vinculada a que los programas sociales hace que la gente no salga a buscar trabajo y el 29,4% solo señala un acuerdo parcial respecto al tema.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Los planes sociales solo deberían capacitar a la gente y ayudarlas a conseguir trabajo?**

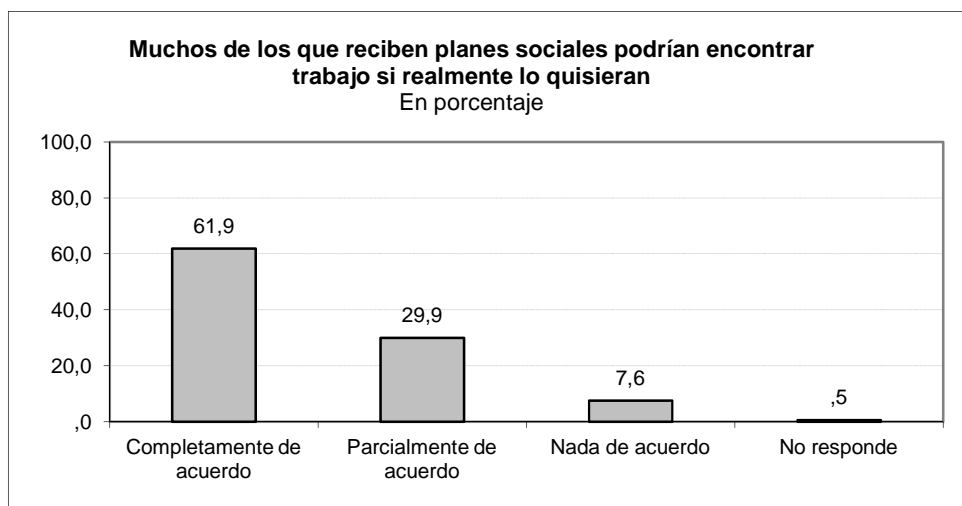
En cuanto a si los planes sociales solo deberían capacitar a la gente y ayudarlas a conseguir trabajo, se está totalmente de acuerdo en el 73,6% de los casos; parcialmente de acuerdo en el 21,8% y nada de acuerdo solo en el 4,6%.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Muchos de los que reciben planes sociales podrían encontrar trabajo si realmente lo quisieran?**

Sobre la expresión que dice que muchos de los que reciben programas sociales podrían encontrar trabajo si realmente lo quisieran, un 61,9% estuvo totalmente de acuerdo; un 29,9% parcialmente de acuerdo y nada de acuerdo un 7,6%.

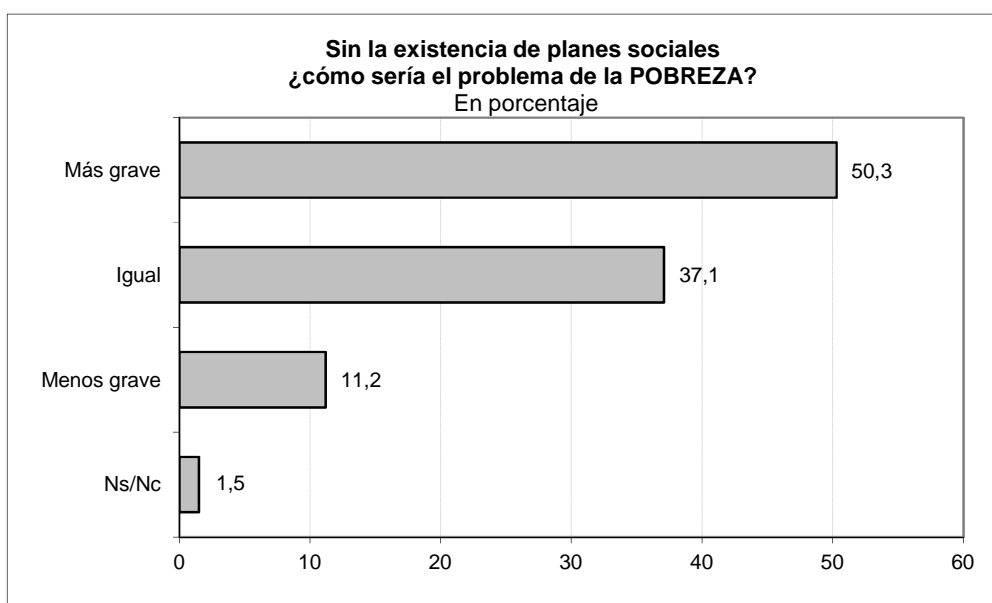


Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.6- Incidencia de los planes sociales sobre la pobreza, el desempleo y la inseguridad

▪ Sin la existencia de planes sociales ¿cómo sería el problema de la POBREZA?

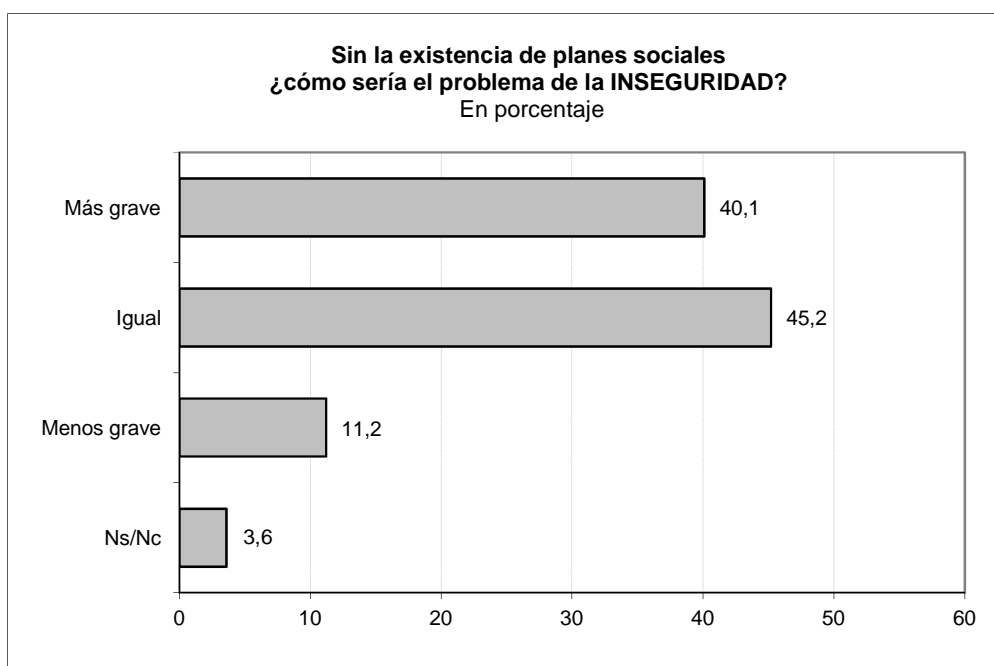
Sin la existencia de programas sociales, un 50,3% de los entrevistados cree que el problema de la pobreza sería más grave; un 11,2% señala por el contrario que sería menos grave; en tanto que un 37,1% dice que sería igual.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ Sin la existencia de planes sociales ¿cómo sería el problema de la INSEGURIDAD?

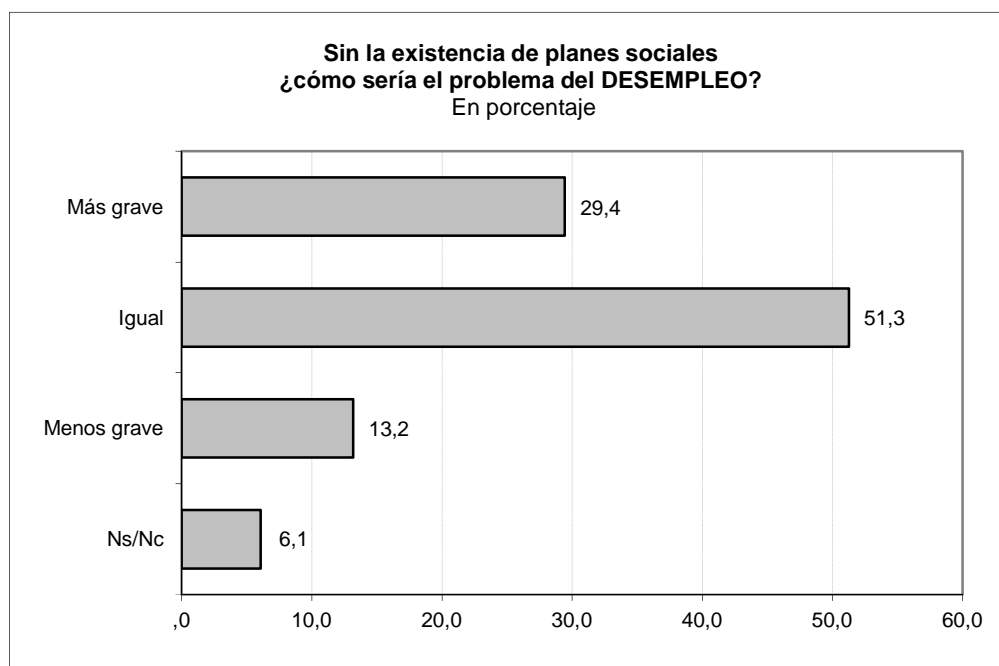
Sin la existencia de programas sociales, la mayor parte de los encuestados cree que la situación de inseguridad sería igual (45,2%) o aun más grave (40,1%). Solo un 11,2% piensa que esta problemática resultaría menos grave.



Fuente: elaboración propia en base a encuesta a EOPLAS

▪ ***Sin la existencia de planes sociales ¿cómo sería el problema del DESEMPLEO?***

Algo más de la mitad de los encuestados manifiesta que sin la existencia de planes sociales, el problema del desempleo sería igual (51,3%); casi un treinta por ciento (29,4%) señala que sería peor; y un 13,2% indica que sería menos grave.

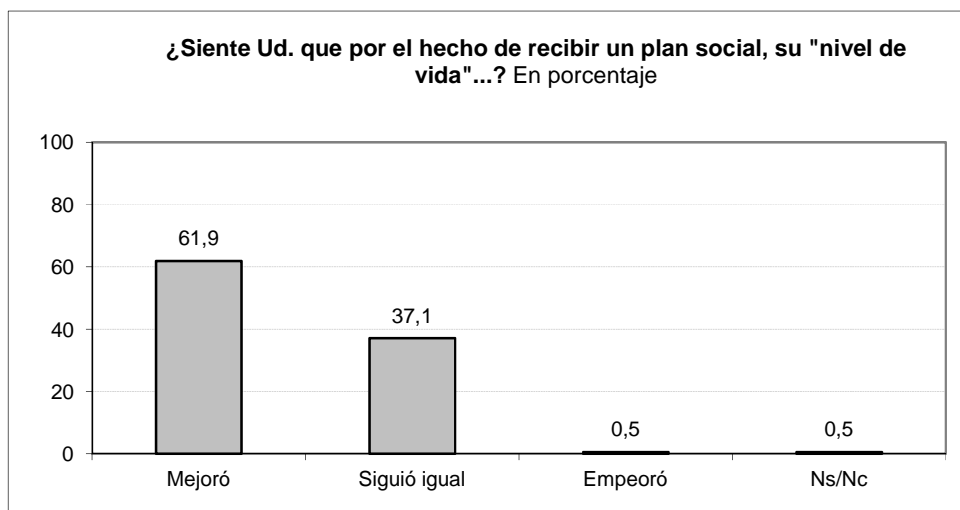


Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

III.3.7- Incidencia de los planes sociales sobre el nivel de vida y las posibilidades de conseguir trabajo

▪ **¿Siente que por el hecho de recibir un plan social "su nivel de vida"....?**

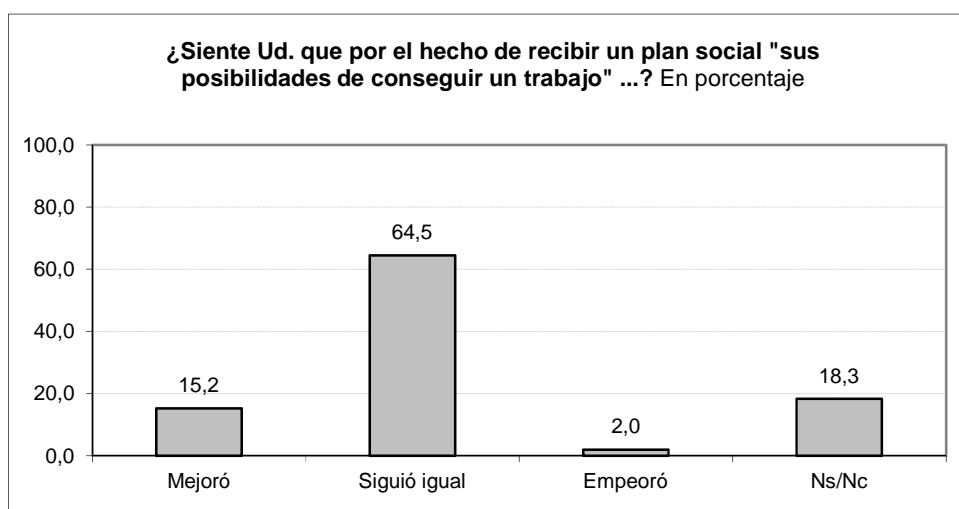
Asimismo también se observó que un 61,9% de los entrevistados señala que su nivel de vida mejoró por el hecho de recibir un programa social y un 37,1% señalan que se mantuvo igual.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

▪ **¿Siente Usted que por el hecho de recibir un plan "sus posibilidades de conseguir trabajo"....?**

A su vez, con relación a la posibilidad de conseguir trabajo derivadas de disponer de un plan social, 64,5% no visualiza cambios en ese sentido y un 15,2% señala que dichas posibilidades mejoraron.



Fuente: elaboración propia en base a EOPLAS

SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

A lo largo de la PARTE I de esta investigación, hemos hecho un recorrido que nos permitió precisar qué son las PS y cómo podíamos interpretarlas, entendiendo que en la posibilidad de definir este tipo de intervenciones del Estado, se esconde una poderosa herramienta, no solo para reflexionar crítica y constructivamente sobre la situación actual de las PS, sino fundamentalmente, para comenzar a pensar en sus principales desafíos. Y esta posibilidad, no ocurre en el vacío, sino que ocurre en un mundo atravesado por interpretaciones, miradas, convicciones, acuerdos, desentendimientos.... intencionalidades, explícitas o implícitas, que resultan tan variadas....como condicionantes, de las decisiones de quienes diseñan e implementan las acciones que pueden derivarse de esas expresiones.

En tal sentido, este recorrido, no se inició en abstracto. Hubo intencionalidad y hubo ideas previas manifiestas, al establecer desde el inicio, y previo a dar cualquier definición, que las PS hacen sociedad, de acuerdo a los principios que las orientan; y que de una u otra manera, toda sociedad, también de acuerdo a los principios que la definen y organizan, sacrifica a una parte de los que la constituyen. En tal sentido, cada paso nuevo, debe ir acompañado de una mirada inquisitiva, para ver quiénes van quedando en el camino.

Con este punto de partida, que de alguna manera sobrevoló todo el trabajo, en un inicio expresamos que, conceptualizar las PS no es una tarea sencilla y esta situación se evidencia de hecho, tanto en los textos que solo hablan de la complejidad de las PS, como en aquellos otros, que evitan directamente la conceptualización, o son vagos en sus definiciones, o bien, en aquellos otros que, aun dando definiciones sustantivas, evitan explicitar la propia perspectiva de análisis, así como la existencia de otras múltiples perspectivas desde la cual enfocar el tema. Omitiéndose, en la mayor parte de ellos [de los textos], una referencia a las limitaciones y/o derivaciones de la elección realizada, y dando lugar a lo que podría ser más grave aún: privando al lector no avezado, en uno y otro caso, de adentrarse en las múltiples implicancias que tiene, optar por uno u otro recorte conceptual.

A su vez, también entendimos que para desatar un nudo, había que saber cómo estaba hecho, y por ello, reconocimos e hicimos explícita a priori, la existencia de una trama histórica, política, social, institucional, con rasgos comunes, pero también con especificidades en las diferentes geografías, que sin dudas son las que derivan en múltiples interpretaciones y múltiples focos de análisis, propuestos por diferentes autores, atravesados estos [sin dudas], por sus diferentes disciplinas y corrientes de análisis, sus propias experiencias, junto a su manera íntima de concebir el mundo.

Ahora bien, ¿por dónde comenzamos a desatar nuestro nudo? dado que nos propusimos comenzar a comprender el complejo mundo de las PS, decidimos que había que comenzar por recortar el concepto desde un planteo lo suficientemente sustantivo, que permitiera luego anclar otras interpretaciones presentes en la literatura y otras derivaciones en torno al tema, que a su vez luego diera lugar luego a la lectura histórica, tan importante, al momento de realizar una interpretación integral en torno al tema de las intervenciones sociales del Estado.

Por ello, nuestro recorrido aquí se orientó a recortar el campo de actuación de las PS, por su objeto de intervención directa, y entendimos a las PS como intervenciones del Estado, que producen y moldean las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos y/o sectores sociales, identificando en la relación capital-trabajo, un eje central a partir del cual, podía comprenderse, a la vez que estructurarse, tanto la organización del conjunto de intervenciones sociales del Estado, como el propio campo de estudio de las PS.

Sobre la base de este primer planteo, ciertamente sustantivo a nuestros ojos, se derivó a continuación, una nominación alternativa para estudiar las PS: la gestión pública de los riesgos sociales, justificándose en el mismo momento de la exposición, la existencia de diferentes motivaciones que llevan a la colectivización de los riesgos sociales. Hecha esta presentación, luego hicimos referencia un planteo que entendimos más acotado, también presente en la bibliografía, que analiza las intervenciones del Estado como mecanismos de protección social... contra los riesgos, de lo cual se derivó un agrupamiento de las intervenciones bajo tres modalidades: la asistencia

social; el seguro social y la seguridad social, en función de quiénes eran los destinatarios de la protección.

Hecho este breve desarrollo, nos pareció oportuno reiterar la atención sobre la inserción laboral, como un determinante del ingreso y en definitiva de las condiciones de vida y de reproducción de la vida, a la vez que también de otras dimensiones tan variadas como la protección social, la construcción de subjetividad, la posibilidad de tejer relaciones sociales, entre otras tantas cuestiones importantes. De esta presentación, derivamos una conclusión, ciertamente no menor: y es que, la ausencia de inserción laboral o bien la inserción laboral frágil o desprotegida y peor aún, la no inserción, traen aparejados graves costos económicos, sociales y psicológicos, tanto para las personas que padecen estas situaciones, como para sus entornos familiares, derivando en una escala mayor, en graves consecuencias sobre la integración de la sociedad misma como tal.

Asociado en parte a este planteo, y luego de hacer referencia a la importancia que tiene en toda esta temática, la observación de la formas y dinámicas que asume la mercancía fuerza de trabajo, a lo largo de la historia, a fin de entender las intervenciones sociales del Estado, a continuación y asociado a esto, presentamos una forma alternativa para conceptualizar las PS que indica que, en el modo de producción capitalista las PS buscan regular políticamente la reproducción material de la fuerza de trabajo, de manera que éstas [las PS] siguen las características adoptadas por el mercado laboral, que dependen a su vez, de las transformaciones del proceso de acumulación. Derivado de esta presentación, acordamos que, pasar revista a la dinámica capitalista, así como al comportamiento del mercado laboral, permite contar con indicios acerca de la orientación que siguen las PS.

Hecho este desarrollo, a continuación recorrimos algunos planteos alternativos ofrecidos por la literatura, vinculados a diferentes finalidades que cumplen las PS en nuestras sociedades. El motivo por el cual decidimos esta inclusión, de alguna manera, está vinculado a la trascendencia implícita que tienen PS, para responder a muchas demandas sociales actuales que derivan en núcleos de

conflictividad, desintegración social y falta de cohesión. Para ello seleccionamos dos planteos que son los que describimos a continuación: en primer lugar, hicimos una breve referencia al planteo asociado a James O'Connor que sostiene que la finalidad u objetivo que persiguen las PS, tiene que ver tanto con asegurar el sostenimiento de la acumulación, como mantener la legitimidad a fin de promover la armonía social. Esta situación, supuso dar un paso superador en términos de comprensión de las PS, al otorgarle a las mismas un rol ciertamente sustantivo, en el sostenimiento del sistema económico como de la sociedad misma, más allá de la funcionalidad expresa en torno a la dinámica capitalista.

En segundo lugar, y en atención a las permanentes demandas de ciudadanía presentes en nuestras regiones, también nos pareció oportuno, presentar en forma algo más extensa, la perspectiva de análisis asociada a la propuesta de Thomas Marshall, quien visualiza en las PS, la finalidad de impactar en la estructura social, a partir de la conformación del ciudadano como sujeto social de las políticas, y reconociéndose a través de este enfoque que, el principio igualitario involucrado en la ciudadanía, permite moldear el sistema de clases, disminuyendo desigualdades y mitigando la conflictividad social, lo que a su vez deriva en la construcción de mejores democracias.

Finalmente, decidimos completar el debate, presentando la perspectiva de análisis de Esping Andersen, tan presente en las discusiones teóricas actuales, sobre los denominados regímenes de bienestar o sistemas de protección social, dada además la articulación que el autor hace de varios de los planteos contenidos en las perspectivas previas, así como la posibilidad que brinda su enfoque de entender especificidades que adquieren las PS en diferentes países, en función de la articulación que ciertas instituciones: Estado, familia y mercado, ejercen sobre el bienestar.

Hecho este desarrollo, a continuación nos planteamos identificar el origen del accionar del Estado en materia de protección social, así como los principales cambios de configuración. En tal sentido, en una primera parte nos concentramos en los orígenes y en los cambios de configuración que tuvo la protección social del Estado, para lo cual hicimos una breve revisión en torno a las leyes de

pobres de Inglaterra de 1834, su vinculación con la asistencia a los pobres y su deliberado impacto en la conformación del mercado laboral, para cerrar el apartado haciendo referencia a la despiadada constitución de la “sociedad de mercado”, producto de esta intervención; en segundo lugar, hicimos referencia el seguro social de Bismarck a fines del siglo XIX para los asalariados, y su manifiesta intencionalidad de control político a las organizaciones obreras; para finalmente reflexionar en torno al denominado informe de Beveridge en 1942, vinculado a la seguridad social para el conjunto de la ciudadanía, como un mecanismo que evitara volver a la situación de desigualdad previo a la guerra. El paneo por estas tres cuestiones, también contribuye a ampliar la comprensión sobre las PS, dado que también nos permite visualizar las razones a veces difusas y las implicancias no neutrales, asociadas y/o derivadas de cada alternativa, y en consecuencia, contenidas en el sentido y razón de ser de las PS.

Ahora bien, el paso siguiente en toda esta discusión teórica en torno a las PS, fue interpretar la situación actual de las PS, desde una perspectiva integral, que sin dudas tuviera la expresa y manifiesta dimensión histórica. En relación a esto último aclaramos que coincidimos con la idea de que, para entender el presente, es necesario mirar el pasado, dado que, la historia es un pasado que se expresa en el presente. En tal sentido, su cabal consideración, permite comprender mejor el presente, y en consecuencia, abrir la posibilidad de contribuir al diseño de mejores intervenciones sociales, dado que adherimos a la idea de que las PS no se diseñan ni se gestionan en el vacío, sino que tienen una historia, emparentada y/o condicionada por un entramado político, económico, social e institucional determinado.

Bajo esta perspectiva, fijamos de alguna manera una posición: y es que, si los presupuestos teóricos son leídos a la luz del acontecer histórico, inevitablemente, se deriva de esto una mejor comprensión de la realidad. Y como allí dijimos, comprendiendo mejor la realidad, pueden hacerse mejores intervenciones sociales... a favor de las personas. Llegados a este punto, nos preguntamos: qué había que mirar y por qué parte de la historia nos convenía empezar. Nuestra respuesta se

manifestó en lo que podríamos llamar dos ejes convergentes en muchos aspectos y sentidos, aunque sin embargo, diferenciables con fines analíticos.

El primero que estableció vínculos entre: la dinámica del sistema capitalista, las diferentes formas de Estado, la contradicción fundante del Estado capitalista moderno, y las PS. Y el segundo, que de alguna manera puso en movimiento estas relaciones, con particular énfasis a partir de la segunda guerra mundial, y es el que en definitiva, permitió interpretar la actualidad de las PS, a través de presentar la evolución particular, seguida por lo que consideramos son dos de sus áreas representativas: las políticas de trabajo -PT- y las políticas de asistencia social -PAS- o de lucha contra la pobreza.

Con relación a esto, quedó de manifiesto en los esquemas resumen, la incidencia que la dinámica capitalista y sus consecuentes formas de Estado, imprimen en las PS. De hecho, las periodizaciones tanto de Hobsbawn en términos de siglo XIX largo y siglo XX corto, como la de Kondratief representada de manera simbólica por los ciclos largos del capitalismo, posibilitaron un ordenamiento visual, más allá de sus cuestionamientos, que creemos resulta de utilidad a la hora de comprender las PS. En tal sentido, el trabajo a continuación se concentró en describir en grandes líneas, algunos trazos centrales asociados a los modelos de acumulación luego de la segunda guerra mundial en los países capitalistas centrales, combinando luego esta dinámica, con las formas de Estado moderno capitalista: el social -y previo a este el liberal- y el neoclásico, y en definitiva, con lo que eran sus productos: las políticas públicas, y más concretamente PT y PAS.

Este conjunto de planteos los hicimos luego de hacer algunas aclaraciones, que entendimos resultaban importante: abrazamos la idea de que no es sencillo explicar por qué ocurre la dinámica capitalista en la forma en que ocurre, de la misma manera que tampoco resulta simple conceptualizar al Estado. Asimismo y más allá de lo anterior, nos pareció importante explicitar la existencia de una contradicción fundante en el Estado capitalista moderno, que se expresa en una permanente tensión entre igualdad formal y desigualdad real, que atraviesa toda la historia de

nuestras sociedades capitalistas, que se materializa en diferentes arreglos institucionales reflejados en políticas públicas, y más concretamente en PS.

En este contexto, también hicimos un reconocimiento explícito: y es que entendemos que la dinámica capitalista que se expresa en los países centrales, condiciona en parte, varias de las realidades y acciones que se presentan en los países periféricos, lo cual nos llevó a elaborar un nuevo esquema síntesis que enlaza la dinámica capitalista y las formas de Estado en los países centrales y su vinculación con lo ocurrido en los países periféricos. Este nuevo esquema de relaciones, junto a los esquemas previamente desarrollados, entendemos que, puede constituir, un esquema de referencia para comprender las PS, aunque también reconocemos que el mismo, debería propiciar la discusión, la reflexión y su permanente mejora... sin perder de vista la integralidad presente en los mismos.

A su vez, una vez concluida esta parte, y habiendo entendido la actualidad de las PS, su vinculación con la nueva fase del capitalismo, y con la forma de Estado neoliberal, nos preguntamos... ¿Responden las PS del Estado neoliberal a la “nueva” cuestión social? De lo que concluimos que: las PS del Estado neoliberal, no responden a los cambios en la cuestión social y por lo tanto, hay allí un imperativo para modificarlas, dado que detrás de la inacción del Estado, lo acrecienta es la pobreza, y se pone en riesgo el orden social vigente. Esta conclusión, también la expresamos en un nuevo esquema síntesis, que buscó exponer la situación actual y los desafíos para las PS, a partir de las particulares interdependencias que evidenciamos entre: la dinámica capitalista; las formas de Estado; las diferentes PS; y los cambios en la cuestión social.

Con relación a este planteo, nuevamente aquí, nos parece necesario destacar, la importancia de discutir integralmente este conjunto de elementos, más allá de algunas conclusiones preliminares a las que hemos llegado, y de seguir profundizando con sentido crítico y constructivo el tema.

Ahora bien, habiendo arribado a esta conclusión, nuestro planteo a continuación, se cerró buscando centrar la atención en la intervención propiamente. Para la cual, planteamos la necesidad de pensar

en abordajes interdisciplinarios y transdisciplinarios diferentes para intervenir en estos problemas sociales complejos, así como en la importancia de contar con nuevos marcos institucionales, derivados de estos últimos, dado que muchas de las instituciones actuales vinculadas a las PS, fueron pensadas en otros contextos, para poblaciones homogéneas...y no poblaciones diversas, heterogéneas... excluidas o desafiadas. Por lo tanto, allí está la fuente de los desafíos.

En tal sentido, hicimos explícita la importancia de identificar rasgos, aspectos, consecuencias y derivaciones de esta cuestión social renovada o transformada, para lo cual identificamos en el nivel local, un ámbito privilegiado de actuación en este sentido a fin de detectar problemáticas sociales particulares y concretas con el fin de materializarse luego en intervenciones sociales.

Finalmente concluimos este apartado, reflexionando en torno a la necesidad de pensar en los condicionantes de la intervención... y no seguir pensando desde sus determinantes. Esta perspectiva alternativa, supone asignar papeles relevantes, tanto a la singularidad como a la subjetividad, de lo cual se deriva, una amplificación de la importancia de la palabra, la mirada y la escucha...como algunos de sus elementos más destacados y a pesar de no ser caminos tan transitados, merecen la pena recorrerse... por último y a modo de cierre, queremos volver a expresar, la importancia de no perder de vista, un aspecto central...la principal opción para los excluidos o desafiados...siguen siendo, políticas estructurales vinculadas a la generación de empleos protegidos, de calidad, que ni los excluyan ni los desafilien, sin embargo, ante la exclusión o desafiación...esto es, ante la emergencia de la nueva cuestión social, resulta inexcusable pensar de manera creativa ...en soluciones concretas.

Ahora bien, habiendo concluido esta primer parte del trabajo, vinculada al desarrollo de un marco teórico que permitiera entender la complejidad innata de las PS, interpretar su situación actual en una perspectiva integral, así como identificar sus principales desafíos, en la PARTE II de esta tesis nos concentramos alrededor del tema de las PS de lucha contra la pobreza. Para lo cual, pasamos revista a las siguientes temáticas: la pobreza, los pobres y las políticas de lucha contra la pobreza

propriadamente, también conocidas como programas sociales. Recordando aquí que, tal como describimos en la parte I de este trabajo, las políticas de lucha contra la pobreza o PAS, representan una categoría analítica al interior de las PS en general, de la misma manera, que ocurre con las políticas de trabajo -PT-.

En relación a este punto, también queremos presentar otra reflexión, y es que, si bien entendemos que la diferenciación entre políticas de lucha contra la pobreza o asistencia social y políticas de trabajo, se presentó con fines analíticos, dado que en la práctica, ambas aéreas de las PS, no dejan de generar efectos combinados sobre las condiciones de vida y de reproducción de la vida de los diferentes grupos sociales, el haber escogido explícitamente en este trabajo, esta diferenciación dual, obliga a entender a las políticas de lucha contra la pobreza que tratamos en esta parte, en el marco de referencia más complejo de las PS previamente discutido... en suma, un marco de referencia cargado de complejidades, que evidencia marchas y contramarchas, contradicciones y fuerte restricciones, pero que sin embargo, también abre la posibilidad de visualizar en el conjunto de PS, entre las cuales, se hayan las políticas de lucha contra la pobreza, mecanismos concretos para promover la integración, la armonía y la cohesión de la sociedad.

Ahora bien, volviendo al desarrollo de la parte II de esta investigación y más allá de lo dicho previamente, dado que el trabajo empírico de esta tesis estaba orientado a conocer la opinión de personas pobres, sobre el funcionamiento de políticas de lucha contra la pobreza.... Tal como comentamos previamente, decidimos aquí reflexionar sobre la pobreza, sobre quiénes eran los pobres y finalmente, sobre la implementación de políticas vinculadas a este flagelo, como así también en algunos de sus retos. Por lo tanto, esta parte comenzó reflexionando en torno a la pobreza, superando la clásica visión por la cual, el problema se resume a una carencia de ingresos. En tal sentido, de la misma manera que nos había ocurrido antes con las PS, concluimos aquí que, existen múltiples interpretaciones del fenómeno de la pobreza y que en la posibilidad de dar

diferentes definiciones al fenómeno, también aquí se esconde una poderosa herramienta para el pensamiento y la acción.

En relación a esto, se pasó revista en esta parte al concepto de nueva pobreza, asociado al tema de la exclusión social, se indagó acerca del momento en que surgió el tema en países europeos y qué problemática particular quiso representar, entendiendo que esta nueva denominación, no debía confundirse con la vieja pobreza o la pobreza estructural, tan presente a la vez que persistente en las sociedades latinoamericanas. De esta presentación, obtuvimos una conclusión no menor: hay una nueva pobreza, pero también continúa estando plenamente vigente la pobreza estructural...esa, que a lo largo de este trabajo hemos denominado “pobreza” a secas, tan presente en nuestras sociedades Latinoamericanas.

De manera que, si los colectivos sociales representan realidades diferenciables, las políticas que se sigan en uno u otro caso, también deben respetar estas diferenciaciones. Sin embargo, es necesario tener cierto cuidado con el planteo previo, dado que más allá de sus ventajas analíticas...la realidad de los pobres y la realidad de los nuevos pobres, presenta sin dudas en algún punto... no solo diferentes matices, sino fundamentalmente contornos difusos... por lo tanto, las PS sobre estos grupos o más concretamente las políticas o de lucha contra la pobreza, no debieran estar ajenas a estas derivaciones.

Ahora bien, habiendo hecho la aclaración previa, el paso siguiente fue reflexionar sobre quiénes son las personas pobres, esto es, quienes son las personas destinatarias de la acción del Estado, materializada en programas sociales. Porque el preguntar “quiénes son” no es neutral... en el fondo implica comenzar a trascender la discusión tan extendida en torno a la medición de la pobreza, para entrar de lleno en la pobreza misma...

Y la respuesta tuvo una particularidad...que consideramos aquí como una conclusión: y es que pareciera ser que, las personas pobres no solo están negadas, sino que además, gozan del beneficio de ser la amenaza de la sociedad. Esta situación ciertamente que no es menor, y creemos que deriva

en la necesidad de llevar adelante una continua reflexión en torno al tema... porque si no abrimos ámbitos a la reflexión crítica y constructiva, y si no nos abrimos a de-construir conceptos y volver a construirlos, difícilmente podamos hacer que las PS, expresadas a través de las políticas que luchan contra la pobreza... hagan mejores sociedades.

Asimismo, volviendo nuevamente a la secuencia seguida en este trabajo, el paso siguiente fue desagregar algo más las políticas que luchan contra las PAS, e interpretar algunos de los resultados y discusiones que se plantean sobre el tema. Para ello, el camino elegido tuvo que ver en primer lugar, con presentar algunas clasificaciones de este tipo de políticas, entendiendo también, que en la forma en que se presentan las clasificaciones [de las políticas], también existe una poderosa herramienta para el pensamiento y para la acción.

En tal sentido, luego de aumentar la magnitud del concepto de las PAS a través de este procedimiento, el paso siguiente fue pasar revista a algunos resultados mencionados por diferentes autores, en torno a la implementación e impacto de las PS que luchan contra la pobreza en nuestra región... los resultados, no fueron alentadores... Llegados a esta instancia del trabajo, nos preguntamos sobre el derecho de los pobres a ser asistidos... así concluimos que, al igual que todas las personas, las personas pobres son sujetos de derecho... y el Estado, sujeto de obligaciones.

Enmarcándonos en esta perspectiva, y sin perder de vista las restricciones que el propio sistema económico impone en la construcción de mayor ciudadanía, concluimos también en la importancia que tiene, no ya de palpar superficialmente la pobreza... sino de conocer sus entrañas. Porque resulta difícil diseñar intervenciones en su nombre, que se orienten por el enfoque de derechos... si no se parte de su propia manifestación... sentida y vivida no, por quienes teorizamos en su nombre, sino sentida y vivida por quienes la sienten y la viven a diario... en el cuerpo y en el espíritu.

Para ello, sostuvimos que había algo que resultaba inevitable... y ese algo tenía que ver ni más ni menos que... con escuchar lo que dicen los pobres... qué piensan, que sienten y que opinan sobre sus problemas, sus anhelos, sus experiencias... porque resulta ciertamente fácil, plantear

intervenciones sociales para los problemas de otros, y en particular cuando hay cierta impermeabilidad ante esos problemas de los otros. Lo difícil, y en todo caso el reto a enfrentar, es aquel que, partiendo de los problemas expresados y sentidos por esos otros sujetos de derechos, se hace necesario plantear intervenciones que contribuyan a revertirlos.

Y esta tarea, concluimos, tampoco resulta simple. Y no resulta simple porque, si bien hay experiencias notables que han indagado en lo que dicen los pobres y se han extraído de ellas conclusiones que difícilmente aparecían en otros tipos de estudio sobre la pobreza, también es preciso reconocer, que necesitamos volver a reflexionar y a repensar también, el rol de los expertos y de los académicos en toda esta iniciativa...

Y ese rol, no es menor...dado que en definitiva el papel que le asignamos al cientista social, es ni más ni menos que la de constructor de un puente que medie...entre las entrañas de la pobreza, expresada a través de lo que dicen los pobres con sus contradicciones, sus sentires, sus acuerdos y desacuerdos, y la abstracción asociada a las teorizaciones en torno a las PS que enfrentan estos problemas, sus condicionantes, sus limitaciones, así como sus posibilidades de construir mejores sociedades.

Llegados a este punto, también creemos necesario reflexionar en torno a la importancia de generar espacios de reflexión sobre conceptos y teorías que resumen problemas sociales y de los cuales se derivan, alternativas de acción. La reflexión teórica debe ser integral, porque los problemas sociales, resultan esencialmente complejos... Sin embargo, conviene hacer aquí un alto y derivar una advertencia: la reflexión debe partir de mundos reales y debe volver a mundos reales.... Esto implica optar por una opción superadora que deriva en un mayor compromiso por lo que se dice y se propone, a la vez que también deriva en una labor de mayor dificultad... y de responsabilidad social.

Resulta más complejo, reflexionar y hacer recomendaciones sobre mundos reales... que reflexionar y prescribir recomendaciones sobre mundos de fantasía. Estos últimos, lamentablemente, solo existen en la comodidad de los que los imaginan.

De manera que, también concluimos aquí que, la construcción de este puente entre el saber del experto y la expresión de los problemas sentidos y vividos por quienes los padecen, no es ni una tarea simple ni menos instantánea... Y requiere profesionales con saberes revisados, revitalizados y cuestionados críticamente, que apuesten por la construcción de sociedades más justas.

Finalmente, habiendo concluido a través de los desarrollos previos, avanzamos un paso más, y entonces la investigación llegó a la PARTE III: la investigación empírica. El capítulo justificó la metodología seguida en un esquema de dos fases: una fase cualitativa a través de grupos focales y otra cuantitativa relacionada con la administración de una encuesta. Con la instrumentación de ambas técnicas, y teniendo en cuenta, la importancia de repensar el diseño de las políticas que luchan contra la pobreza, el objetivo general aquí fue, conocer lo que piensan, sienten y opinan las personas pobres sobre sus problemas, y en relación al rol que asume el Estado en torno a los mismos.

Asociado a los resultados de los GRUPOS FOCALES, se encontró que las personas pobres y beneficiarios de los programas sociales, expresan que tienen problemas, no solo con el trabajo, y con la formación, temas incluidos en las propias PS, sino fundamentalmente, con lo que podríamos llamar el contexto de la pobreza. En relación a lo cual, las persona plantearon tener problemas en los ESPACIOS PÚBLICOS que frecuentan, y dichos problemas, se hallan vinculados a plazas descuidadas y con pocas posibilidades de uso comunitario, zonas de basurales... donde todos pasan por adelante y nadie hace nada; pozos en las calles, que impiden que se pueda circular, falta de iluminación en las calles que contribuye a que el barrio resulte peligroso.

También se manifestó, que estas cosas a veces mejoran, en momentos en que hay elecciones: durante esas épocas, se colocan luminarias o se arreglan calles, sin embargo tan pronto como

pasan... la sensación es que el barrio y sus problemas entran en el olvido. Esta situación, a su vez, aparece agravada tanto por el reconocimiento de que **FALTAN LUGARES DONDE PRESENTAR RECLAMOS**, como por la permanente expresión de deseo de recuperar el espacio de la plaza o recuperar el espacio de los playones, para hacer algo útil, o para que los chicos... jueguen.

A su vez, un segundo grupo de problemas expresado y sentido por los entrevistados, tuvo que ver con el reconocimiento de problemas asociados a los **ESPACIOS DE SALUD BARRIALES**, concretamente, problemas asociados a las denominadas “salitas de salud”, donde se pidió que las salitas pudieran funcionar en cada barrio, para evitar tener que levantarse de madrugada a sacar el turno, y cruzar un barrio, por demás peligroso. También se cuestionaron los horarios restringidos de atención, así como la falta de guardias los fines de semana, el problema de no poder atenderse por no haber sacado un turno a la madrugada y que era también un problema pagar un bono de atención cuando a veces la plata no alcanza. También se reconoció que los médicos no podían atender la enorme demanda a la vez que se hicieron menciones vinculadas a que el personal no era suficiente, a que no había medicamentos y a que había problemas en la distribución de ciertos insumos, llegando a plantearse incluso en algunos de los grupos, que el personal se quedaba con parte de ellos. La sensación transmitida fue que el personal de salud hacía lo que podía en muchos casos, y que se entendía que las personas se desesperaban por recibir atención.

Igualmente hubo referencias en los grupos, a problemas con los **ESPACIOS COMUNITARIOS BARRIALES**, mencionándose situaciones de disconformidad en torno a su funcionamiento, junto a la sensación de que a veces se quedan o bien no responden a las necesidades de los vecinos.

Se manifestaron a su vez, serios **PROBLEMAS EN TORNO A LOS MENORES**: se hizo explícito el mal desempeño escolar, y se lo asoció con problemas familiares. También se explicó la relación existente entre alcohol, drogas y violencia que se halla presente en los menores; a la vez que se hizo referencia a ciertas consecuencias derivadas de la problemática del embarazo adolescente, que lleva a que niñas-adolescentes que no están criadas, deban responsabilizarse por la crianza de sus hijos.

Sin dudas que hubo un tema recurrente a la vez que preocupante en torno a los menores: y es que, las carencias básicas en el hogar tienen un nexo con conductas delictivas de estos, que además, se reconoce los va excluyendo. En relación a esto, se manifestó categóricamente que los menores debían sancionarse, cuando cometían acciones delictivas o de vandalismo, al tiempo que se manifestó, una imperiosa necesidad de hacer algo constructivo por ellos: ir a buscarlos, enseñarles cosas que les gusten, armarles talleres... porque son adolescentes y fundamentalmente, porque es necesario volver a integrarlos a la sociedad.

También las personas entrevistadas expresaron que había graves PROBLEMAS DE INSEGURIDAD EN LOS BARRIOS. En tal sentido, se explicó que los tiros, los robos y la violencia son moneda corriente allí donde viven, que este tipo de situaciones, atenta por ejemplo con que las ambulancias o los remises ingresen al barrio. Y entonces si un día se necesita ayuda...uno queda a la deriva. En relación a esto, se expresó que la delincuencia se asocia tanto a la falta de posibilidades que tiene la gente, de tener un trabajo, de tener casa....como a la falta de soluciones por parte del Estado.

Lo anterior pareció hacerse más grave cuando aparecieron RECLAMOS PRECISOS CONTRA EL ACCIONAR DE LA POLICÍA. Se cuestionaron sus abusos: que revisa las casas sin órdenes de allanamiento, casi como en una dictadura? se reclamó. También se comentó que era muy difícil denunciar a la policía por conductas inadecuadas a la vez que se reclamó la necesidad de respetar los derechos de los jóvenes, que no fueran demorados tantas horas por no tener documentos y que no sean maltratados durante el encierro. La demanda que aquí se hizo fue por mayor seguridad, la cual se expresó en la necesidad de contar... tanto con más policías... como con mejores policías.

Asimismo, los JÓVENES plantearon como problemas propios: LA FALTA DE OPORTUNIDADES LABORALES... LA FALTA DE EXPERIENCIA –justamente por ser jóvenes- y el problema de tener ESTUDIOS INCOMPLETOS. También se quejaron de la –

consecuente- EXPLOTACIÓN LABORAL asociada a este conjunto de aspectos. En tanto que los ADULTOS, expresaron FALTA DE TRABAJO y elevadas EXIGENCIAS DE CAPACITACION.

OTROS PROBLEMAS EXPRESADOS en los grupos, tuvieron que ver con que se cuestionó que las cosas estaban caras, a la vez que se entregaban insumos o materiales, a personas que no las necesitan, lo que implicaba una falta de supervisión. Finalmente, se reconoció que la gente está acostumbrada a los abusos, a la falta de transparencia... y entonces se vuelve necesario, generar mecanismos para que la gente vuelva a confiar...

Con relación al PAPEL DEL ESTADO EN ESTE CONJUNTO DE SITUACIONES, manifestado en las implementaciones de los programas sociales se realizan los siguientes planteos: que los PROGRAMAS ALIMENTARIOS a veces no entregan toda la mercadería que deberían entregar y que pareciera que hay alguien que se queda con parte de ella. Y en relación a los MICROEMPRESARIOS, la sensación es que los que funcionan bien son experiencias cerradas, y que el resto, son experiencias inconclusas, por falta de herramientas, por desentendimientos, por estar cajoneados.

A su vez, con relación a la INSERCIÓN LABORAL y los PLANES SOCIALES, se destacaron PROBLEMAS EN LA DISTRIBUCIÓN de los mismos, asociados a la falta de transparencia en la distribución... junto al temor a perderlo, así como la existencia de algunos abusos en la entrega y la sensación de estar presionado, pisoteado y perjudicado moral y económicamente por este motivo.

A su vez, ante la consulta de qué se PROPONÍA PARA MEJORAR LA SITUACIÓN LABORAL Y DE LOS PLANES SOCIALES, los jóvenes manifestaron que querían que se brindaran OPORTUNIDADES Y POSIBILIDADES DE TRABAJO y que haya enseñanza con salida laboral, a la vez que piden también que se contemple cierta flexibilidad en el dictado de los cursos. Asimismo, OPINARON QUE LA SOLUCIÓN A LA FALTA DE TRABAJO, NO ES UN PLAN...ES TRABAJO Y FORMACIÓN. Asimismo también hicieron referencia a que, a mucha gente se le da un plan y se pone vaga...y entonces destacan que esto podría evitarse pidiéndole a la

gente que desarrolle alguna actividad como contraprestación, para que además se sienta útil, porque ellos entienden, que hay muchas actividades para hacer.

En relación a la misma temática, los ADULTOS, mencionaron que, si bien los planes sociales pagan poco y no alcanzan, LA SOLUCIÓN NO ES QUE SE PAGUE MÁS, sino que HAYA TRABAJO O BIEN QUE ENSEÑEN UN OFICIO QUE TENGA SALIDA LABORAL. También aquí se visualizan diferentes posibilidades en las que trabajar, sin embargo, también manifiesta no entender, por qué el municipio o las empresas, no les dan trabajo. Finalmente, SE ACLARÓ QUE NO TODA LA GENTE QUIERE TRABAJAR, TAMBIÉN HAY GENTE QUE ES MUY CÓMODA, Y SOLO QUIERE QUE LE DEN Y LE DEN, y otra muy ignorante que piensa tiene que arreglarse con lo que recibe del plan. Con relación a esto último también aquí desde los grupos se explica que, los planes sociales alimentan la vagancia aunque también se declara, que son una ayuda y que en definitiva, todo depende de a quién se le da y bajo qué condiciones.

Ahora bien, habiendo identificado en la temática de los PLANES SOCIALES y la INSERCIÓN LABORAL, un aspecto sustantivo que hace a los problemas de las personas pobres, a continuación presentamos los RESULTADOS DE LA ENCUESTA, relevada a fin de relevar la OPINIÓN DE las PERSONAS POBRES, SOBRE LOS PROGRAMAS QUE REALIZAN TRANSFERENCIAS DE INGRESOS, esto es, los llamados PLANES SOCIALES. En tal sentido, lo que allí se encontró es que la mayor parte de las personas pobres, beneficiarias de programas sociales en general, cree que las principales exigencias para recibir un PLAN SOCIAL tienen que ver con ser pobre o indigente; tener conexiones políticas; o bien tener una familia numerosa o hijos pequeños. Asimismo, también se encontró que casi las tres cuartas partes de la población encuestada, entiende que quien recibe un plan social tienen que hacer algo a cambio como trabajar o capacitarse, principalmente. Asimismo ante la consulta de qué debía entregar el gobierno a las personas más necesitadas se encontró que la mayoría reclama capacitación laboral y trabajo. Y además que, si un

programa entrega dinero no hay acuerdo en que ese dinero se gaste o bien en cosas específicas, o bien en lo que cada uno desee.

Respecto al conocimiento de los encuestados sobre quién controla los planes sociales y quién realiza su adjudicación, se constató un elevado desconocimiento, asimismo se planteó que en general se estaba muy de acuerdo con la falta de información para acceder a planes sociales. En cuanto a si los planes sociales hacen que la gente no busque trabajo, se respondió mayoritariamente que se creía que sí, de la misma manera que se reconoció estar muy de acuerdo con que la gente miente para recibir un plan y con que los planes son usados políticamente. Las opiniones están dispersas cuando se consulta si los planes solo deben entregarse a familias con hijos pequeños y al resto no. Sin embargo, se manifiesta un elevado acuerdo en torno a si los planes deberían capacitar a la gente y ayudarlas a buscar trabajo.

Asimismo también se acuerda que muchos de los que reciben planes podrían encontrar trabajo si lo quisieran, sin embargo las respuestas son más difusas tanto cuando se indaga si los planes sociales debieran tener un plazo predeterminado como cuando se consulta si solo deberían recibir planes las personas con muchas dificultades para trabajar (madres solteras; discapacitados; ancianos). Por otra parte, se manifiesta un elevado acuerdo en torno a que siempre tiene que haber planes sociales, porque siempre habrá gente que los necesite. A la vez que la opinión de la mayoría sostiene que: sin la existencia de planes sociales el problema de la pobreza sería más grave, la situación de la inseguridad sería igual y el problema del desempleo también sería igual. En tanto que, por el hecho de haber recibido un plan social, mejoró el nivel de vida, en tanto que no se derivaron cambios en las posibilidades de conseguir trabajo.

Finalmente una última reflexión....todas las personas pobres cuestionaron el contexto en el que ocurre la pobreza: los espacios públicos, las salas de salud, la problemática de los menores, la problemática de la inseguridad y de la policía, lo que pareciera poner de manifiesto la importancia de ampliar la actual orientación que siguen las políticas que luchan contra la pobreza, dada la

amplitud, la variedad y la gravedad de las problemáticas manifestadas por los propios beneficiarios, que exceden en la mayor parte de los casos, las habituales subdivisiones propuestas desde el Estado en torno al tema y que de no considerarse, en muchos casos, contribuyen a amplificar los problemas sociales, atentando contra la integración misma de la sociedad.

Sin embargo, y más allá de lo anterior, también se evidencian diferencias en las personas pobres consultadas, en torno al lugar que ocupa el trabajo y los planes sociales en la resolución de sus problemas: mientras se dice que hay grupos que piden un trabajo digno y formación con salida laboral, se comenta que hay otros que no quieren trabajar y solo quieren que les den y les den. Esta situación tampoco debería pasar desapercibida para quienes diseñan este tipo de políticas.

Como tampoco debiera pasar desapercibido, el hecho de que estas personas que llamamos pobres y que conviven a diario con el problema de la violencia y de la inseguridad, son personas expulsadas por el sistema económico... porque el sistema económico no las necesita. Sin embargo cabe aquí hacer una reflexión desde la perspectiva de las PS en su más amplio sentido: y es que, si el sistema económico no los necesita... la sociedad sí los necesita... porque una sociedad solo puede estar en orden y armonía... si está cohesionada. Y para estar cohesionada, la sociedad necesita integrar a quienes el sistema económico dejó afuera.

En suma, incorporar la problemática real y concreta en la mesa de trabajo de quienes diseñan PS a través de la participación de los destinatarios en el diseño mismo de las acciones para erradicar la pobreza, debiera ser una práctica naturalmente elegida, para dar respuesta al problema integral de la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006): Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: Revista de la CEPAL N° 88, Abril, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- ACEYTUNO PÉREZ, Ma. Teresa (2004): Análisis de la aparición de oportunidades empresariales desde el estudio de las ondas largas. Universidad Internacional de Andalucía. Huelva.
- ADELANTADO, José (coordinador) (2000): Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones, Barcelona.
- ADELANTADO, José (2009): Por una gestión “inclusiva” de la política social (prólogo) En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras): Gestión de la política social Conceptos y herramientas. Prometeo libros - UNGS.
- ADELANTADO, José y SCHERER, Elenise (2008): Desigualdad, Democracia y Políticas Sociales Focalizadas en América Latina. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública N° 11 Junio 2008.
- ALARCÓN, Diana (2001): Medición de las condiciones de vida. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Series Documentos de Trabajo I-21. En línea: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=387793>
- ALAYON, Norberto (2008): Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza? 4ta. Edición aumentada. Ed. Lumen Humanitas.
- ALBARRACIN, Jesús (1991): La crisis de la economía de mercado. En línea: <http://www.disidencias.net/fep/textos/Teoria20.pdf>
- ALBARRACÍN, Jesús et al. (1993): La larga noche neoliberal. Icaria editorial. 1ra. Edición.
- ALBARRACÍN, Jesús y MONTES, Pedro (1996): el capitalismo tardío: la interpretación de Ernest Mandel del capitalismo contemporáneo. En línea: www.daniolalba.blogspot.com
- ALIENA MIRALLES, Rafael (1990): A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción. En Documentación Social N° 78. Enero-Marzo 1990. Revista de estudios sociales y de sociología aplicada.
- ALONSO, Luis Enrique (1998): La transformación del modo de vida laboral y la reconstrucción de la cuestión social, entre lo global y lo local. Universidad Autónoma de Madrid. Documento N° 1: Encuentros para el debate sobre el empleo. Fundación 1ro. de mayo
- ALONSO, Luis Enrique (1999a): Crisis de la sociedad del trabajo y ciudadanía: una reflexión entre lo global y lo local. En: Política y sociedad 31. Universidad Autónoma de Madrid.
- ALONSO, Luis Enrique (1999b): Trabajo y ciudadanía. Estudios sobre la crisis de la sociedad salarial. Editorial Trotta.
- ALONSO, Luis Enrique (2004): La transformación del trabajo en un umbral de riesgo: la labor de los agentes sociales. En: Colección «Jornadas sobre derechos humanos» N° 8. ARARTEKO.

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (compiladora) (2005): Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y actores 1ra. Edición. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2008): La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el Pensamiento Social Latinoamericano. En: Cimadamore, Alberto y Cattani, Antonio (coordinadores): Producción de pobreza y desigualdad en América Latina. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cattani/05legui.pdf>
- ANDRENACCI, Luciano y REPETTO, Fabián (2006): Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana. Mimeo. INDES, Washington DC.
- ARRIAGADA, Irma (2005): Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género. Revista de la CEPAL No. 85. En línea: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/21046/lcg2266eArriagada.pdf>
- ARROYO, Daniel (2003): Evaluación de proyectos en el marco del desarrollo local. Documento de trabajo # 3. Programa de Desarrollo Local. Jefatura de Gabinetes de Ministros. SGP. CFFP. En línea: <http://www.angelfire.com/nc3/cffp/pdl/guia3.pdf>
- ARROYO, Daniel (2006): Los ejes centrales del desarrollo local en la argentina. En línea: http://redelaldia.org/IMG/pdf/Desarrollo_Local_en_Argentina.pdf
- ARTIGAS, Carmen (2005): Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. Serie Políticas Sociales N° 110, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- AZPIAZU, Daniel y NOCHTEFF (1994): El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de Economía Política. Tesis Grupo Editorial Norma. FLACSO.
- BARBA, Carlos (2004): Régimen de bienestar y reforma social en México. CEPAL - SERIE Políticas sociales N° 92.
- BARBA, Carlos (2005): Paradigmas y Regímenes de Bienestar. Cuaderno de Ciencias Sociales N° 137 Sede Académica, Costa Rica. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- BARBEITO Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992): La modernización excluyente. Transformación económica y Estado del Bienestar en Argentina. UNICEF, LOSADA, Buenos Aires.
- BARRIENTOS, Claudia (2008): La caridad y la limosna: ¿estrategias pastorales de erradicación o de reproducción de la pobreza? En: Genaro Zalpa y Hans Egil Offerdal (compiladores): ¿El reino de Dios es de este mundo?: el papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y FLACSO.
- BECCARIA, Luis y MINUJIN, Alberto (1987): Métodos Alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza. Documentos del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC). Número 6, Buenos Aires.

- BELMARTINO, Susana; LEVÍN, Silvia y REPETTO, Fabián (2001). "Políticas sociales y derechos sociales en la Argentina: breve historia de un retroceso". En Revista Socialis N° 5. Rosario, Argentina. Homo Sapiens Ediciones.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo (1998): Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL – Textos seleccionados, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, Chile.
- BILDER, Ernesto; DÍAZ, Nora y GIULIANI, Adriana (2003): La Desocupación en los Modelos Económicos. Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue. Neuquén, mayo de 2003. ASET.
- BOLTVINIK; Julio (2003): Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. Revista Comercio exterior Vol. 53, Número 5. Mayo de 2003. Pp. 453-465.
- BOYER, Robert (2007): Crisis y regímenes de crecimiento. Una introducción a la teoría de la regulación. Ed. Miño y Dávila.
- BRENNER, Robert (2009): La economía de la turbulencia global. Ediciones Akal
- BUSSO, Gustavo (2005): Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población. Tandil, VIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Asociación de Estudios de la Población Argentina.
- BUSTELO, Eduardo y Minujin, Alberto (1998): Política Social e Igualdad. En: Bustelo, Eduardo – Minujin, Alberto (Editores): Todos Entren. Propuesta para Sociedades Excluyentes. UNICEF – Colección Cuadernos de Debate. Editorial Santillana. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- CABROLIÉ VARGAS, Magaly (2004): Pobreza, mercado y ciudadanía. Artículo publicado en revista Iztapalapa, N° 57, Julio-Diciembre de 2004. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. En línea: <http://www.trabajosocial.uct.cl/wp-content/uploads/pobreza-mercado-y-ciudadania-1.pdf>
- CAPPELLETTI, Beatriz; IACONA, Juan; LANARI, María Estela; MATHEU, Pedro; PERALTA, Marcel; PUCCIARELLO, Mariana; ROCA, Emilia; SLAVIN, Eleonora y VILLARROEL, Amalia (2002): La protección Social en Argentina. En: Protección Social. El papel de la norma internacional en el ámbito social. Universidad de Castilla La Mancha. Toledo, ISBN 8493278947.
- CARBALLEDA, Alfredo (2008): Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y el desencanto. Editorial Paidós
- CASTEL, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Editorial Paidós.
- CASTEL, Robert (2004): La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Editorial Manantial.
- CEPAL (2008): Superar la pobreza mediante la inclusión social. En línea: www.eclac.org/publicaciones/xml/8/32358/dp_lcw174.pdf
- CIMADAMORE, Alberto (2005): Prólogo. En el libro: Álvarez Leguizamón, Sonia (Compiladora): Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y El Caribe: estructuras, discursos y

- actores 1ra. Edición. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/Trabprod.pdf>
- CLARK, Helen (2010): Presentación. En: PNUD-OEA: Nuestras democracias. En línea: <http://www.nuestrademocracia.org/>
- COHEN, Gerald (2002): Vuelta a los principios socialistas. En: Gargarella, Roberto Ovejero Félix (2002): Razones para el socialismo. Editorial Paidós.
- CORTÉS RODRÍGUEZ, Miguel Ángel (2009): La crisis de la ciudadanía social y el Estado de bienestar. Revista de Filosofía Factótum N° 6.
- CORTES, Rosalía (2002): Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen. En: Estrategias de articulación de políticas sociales. AAPS ediciones. CEPAL. UNQuilmes.
- CRUCES, Guillermo; EPELE, Nicolás y GUARDIA, Laura (2008a): Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. Serie Políticas Sociales, N° 142. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile. En línea: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/32934/sps142_LCL2889.pdf
- CRUCES, Guillermo; MORENO, Juan Martín; RINGOLD, Dena y ROFMAN, Rafael (2008b): Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas. Banco Mundial.
- CRUCES, Guillermo; ROVNER, Helena y SCHIJMAN, Agustina (2007): Percepciones sobre los planes sociales en Argentina. MORI Argentina y CEDLAS, UNLP. En línea: siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/Documentofinal.pdf
- DANANI, Claudia (2004): el alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las Políticas Sociales y de la Economía Social. En: Danani, Claudia (compiladora): Política Social y Economía Social: debates fundamentales. Universidad Nacional de Gral. Sarmiento (UNGS) - Editorial Altamira - Fundación OSDE. Buenos Aires.
- DANANI, Claudia (2009): La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Gestión de la política social Conceptos y herramientas. UNGS. Prometeo libros.
- DBROKIN, Daniela; DÍAZ LANGOU, Gala y FORTEZA, Paula (2011): La edad como un determinante de la empleabilidad. El desempleo en los mayores de 45 años. Documento de Trabajo N°59, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.
- DE CARLOS VILLAMARÍN, Pablo (2009): Ciclos de origen político: la visión heterodoxa de Kalecki en contraste con la visión ortodoxa. Apuntes del CENES Vol. XXVII – No. 46. Marzo 2009
- DOBB, Maurice (1971): Estudios sobre el desarrollo del capitalismo. Siglo XXI Editores Argentina SA.
- DOS SANTOS, Theotonio (1998): La teoría de la dependencia un balance histórico y teórico. En libro: Los retos de la globalización. Ensayo en homenaje a Theotonio Dos Santos. Francisco López Segrera (ed.). UNESCO, Caracas, Venezuela. 1998.

- DRAIBE, Sonia y RIESCO, Manuel (2006): Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea. CEPAL - SERIE Estudios y perspectivas – Sede Subregional de la CEPAL en México N° 55.
- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1995): El problema de la ciudadanía. Moralidad, orden y política, Estudios Sociológicos, Vol. XIII, N° 39, México-DF. El Colegio de México.
- ESPINA, Álvaro (2002): La sociología del bienestar de Gosta Esping Andersen y la Reforma del Estado de Bienestar en Europa. Ministerio de Economía, Documento de trabajo: DGPOLECO, N° 27122001. Versión ampliada de la sección: Bienestar: Sociología y reforma, publicada en Revista de Libros, N° 66.
- ESPING ANDERSEN, Gosta (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Editorial Valencia, Alfons el Magnánim.
- ESPING ANDERSEN, Gosta (2000): Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel.
- ESPING ANDERSEN, Gosta y PALIER, Bruno (2010): Los Tres Grandes Retos del Estado del Bienestar. Ed. Ariel.
- FAIR, Hernán (2010): Ciudadanía, representación y liderazgo. Apuntes del caso argentino acerca de un vínculo indestructible. En Globalización. Revista mensual de Economía, Sociedad y Cultura. En línea: <http://rcci.net/globalizacion/2010/fg1061.htm>
- FARAH HENRICH, Ivonne (1990): Las transformaciones de la pobreza. Universidad Mayor de San Andrés, carrera de Sociología, La Paz, Bolivia. Pp 39-52. Material del curso de CLACSO.
- FERES, Juan Carlos y MANCERO, Xavier (2001): Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. Comisión económica para América Latina (CEPAL). SERIE Estudios estadísticos y prospectivos N° 4. Santiago de Chile, Enero de 2001. En línea: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/5954/lcl1479e.pdf>
- FERNÁNDEZ, Juan Manuel (2000): La construcción social de la pobreza en la sociología de Simmel. Cuadernos de Trabajo Social 13. En línea: <http://www.ucm.es/BUCM/revistas/trs/02140314/articulos/CUTS0000110015A.PDF>
- FERRANTI, David De; PERRY, Guillermo; FERREYRA, Francisco; WALTON, Michael (2003): Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo en español. En línea: http://www.ucm.es/info/IUDC/img/biblioteca/3_DesigualdadAL.pdf
- FILGUEIRA, Carlos y PERI, Andrés (2004): América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. Serie: Población y desarrollo, N° 54. CEPAL. Santiago de Chile. En línea: www.eclac.org/publicaciones/xml/2/15062/lcl2149-serie54.pdf
- FITOUSSI, Jean Paul y ROSANVALLON, Pierre (1997): La nueva era de las desigualdades. Ed. Manantial.
- FLEURY, Sonia (1998): Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. Nueva sociedad N° 156. Julio-Agosto 1998. En línea: http://www.nuso.org/upload/articulos/2698_1.pdf

- FLEURY, Sonia (1997): Estados sin ciudadanos, Lugar Ed. Buenos Aires.
- FLEURY, Sonia (1999): Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- FLEURY, Sonia (2002): Políticas sociales y ciudadanía. En: Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo. CIDES-UMSA. N° 11. Septiembre 2002.
- FLEURY, Sonia (2007): Los patrones de exclusión e inclusión social. En: Ciudadanía y desarrollo humano: cuaderno de gobernabilidad democrática 1 Fernando Calderón (coordinador). Siglo XXI Editores Argentina.
- FLEURY, Sonia y MOLINA, Carlos Gerardo (2000): Modelos de protección social. En: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Washington: INDES.
- FONSECA, Ana (2008): Los sistemas de protección social en América Latina: focalización vs. Universalidad. Working Paper N° 04. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre.
- FRANCO, Rolando (1996): Los paradigmas de la política social en América Latina. En: Revista de la CEPAL número 58.
- FRANCO, Rolando (2002): Principios e instrumentos para la gestión social. Trabajo presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- GALLO, Marcos y LANARI, M. Estela (2007): Políticas de sociales, políticas de empleo, políticas de sostenimiento los supuestos teóricos que orientaron las acciones de focalización en los noventa.
- GANDARILLA SALGADO, José Guadalupe (2008): El presente como historia: crisis capitalista, cultura socialista y expansión imperialista (III). En laberinto nos 26-27.
- GARCIA MARTINEZ, Alfonso; RABADÁN RUBIO, José y SÁNCHEZ Ma. Antonia (2006): Dependencia y vejez. Una aproximación al debate social. Arán Ediciones.
- GARRETON, Manuel (1999): Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales. Revista de Ciencias Sociales N° 9. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Arturo Prat. En línea: http://www.revistacienciasociales.cl/archivos/revista9/pdf/rcs9_3.pdf
- GAZIER, Bernard (1988): Fondements de la protection sociale et revenu minimum garanti, en Revue Française des Affaires Sociales, núm. 2 (citado por Rafael Aliena Miralles, A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción).
- GOLBERT, Laura (2004a): Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina. En: Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (compiladores): En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo libros.
- GOLBERT, Laura (2004b): ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. CLACSO, Consejo Latinoamericano de

- Ciencias Sociales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Septiembre. 2004. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Intro1.pdf>
- GOLBERT, Laura y ROCA, Emilia (2010): De la sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. En: Revista de Trabajo. Año 6, número 8. Enero-julio 2010.
- GONZÁLEZ MUÑOZ, Cristina (2004): El desarrollo y la consolidación del Estado de Bienestar alemán desde sus inicios hasta nuestros días. Universidad de las Américas Puebla. Escuela de Ciencias Sociales Departamento de Relaciones Internacionales e Historia. Puebla, México.
- GRACIARENA, Jorge (1984): El Estado Latinoamericano en Perspectiva. Figura, crisis, prospectiva. En: Pensamiento Iberoamericano N° 5. Volumen a. Madrid, Enero-Junio.
- GRASSI, Estela (2000): Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las “soluciones” propuestas: un repaso para pensar el futuro. En: Revista Sociedad N° 16. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- GRASSI, Estela (2001): Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social. VI Congreso Internacional del CLAD, Buenos Aires.
- GRASSI, Estela (2003): Estado, cuestión social y políticas sociales. En libro: Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial. Buenos Aires.
- GRASSI, Estela (2006): Ciudadanía, instituciones sociales y universalidad de los derechos. VIII° Congreso Argentino de Antropología Social, Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Salta, 19 al 22 de septiembre 2006.
- HALPERIN WEISBURD, Leopoldo et al. (2008): Cuaderno N° 10: políticas sociales en la Argentina: entre la ciudadanía plena y el asistencialismo focalizado en la contención del pauperismo / - 1a ed. - Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- HAQ, Mahbub al (2003): El paradigma de desarrollo humano. En línea: <http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf>
- HARNECKER, Marta (1984): Los conceptos elementales del materialismo histórico. [En línea: <http://www.rebelion.org/docs/87917.pdf>]
- HECKER, Eduardo y KULFAS Matías (2005): Los desafíos del desarrollo. Diagnósticos y propuestas. Ed. Capital Intelectual.
- HEILBRONER, (1989): Naturaleza y lógica del capitalismo. Siglo XXI editores.
- HERNÁNDEZ PEDREÑO, Manuel (2008): Pobreza y exclusión en las sociedades del conocimiento (Capítulo 1). En libro: Hernández Pedreño, Manuel (Coordinador): Exclusión social y desigualdad. Edit.um. Ediciones de la Universidad de Murcia.
- HIRSCHMAN, Albert (1985): De la economía a la política y más allá, Fondo de Cultura Económica, México.
- HOBBSBAWN, Eric (1994): Historia del siglo XX. Ed. Crítica. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires. 10ª. Edición, 3. reimpresión (2010).

- ISUANI, Ernesto Aldo (1984): Tres Enfoques sobre o Conceito de Estado. En: Revista de Ciencia Política, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil - 1984. Traducido como material digitalizado de la Maestría en Administración Pública Universidad de Buenos Aires.
- ISUANI, Ernesto Aldo (1991): Bismark o Keynes, quién es el culpable. En: El Estado Benefactor. Un Paradigma en Crisis, Miño, Dávila/CIEPP.
- ISUANI, Ernesto Aldo (1998): Una nueva etapa histórica. En: Isuani, Aldo y Filmus, Daniel (compiladores): La Argentina que viene. Grupo Editorial Norma.
- ISUANI, Ernesto Aldo (2002): Bienestar, Consumo y Capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico". Revista SOCIALIS. Volumen 6. Rosario.
- ISUANI, Ernesto Aldo (2006): Reflexiones sobre políticas de ingreso social. En: Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (compiladores): En el país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina. Prometeo libros.
- ISUANI, Ernesto Aldo (2007): El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable. Buenos Aires, Editorial Mimeo.
- ISUANI, Ernesto Aldo (2008): Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario: visiones y perspectivas. compilado por Guillermo Cruces... [et al.]. - 1a ed. - Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.
- ISUANI, Ernesto Aldo y NIETO MICHEL, Daniel (2002): La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano. Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 22.
- KALECKI, Michal (1943): Political aspects of full employment, Political Quarterly, vol. 14. En: Frey, Bruno S. (ed.), Political Business Cycles, Cheltenham (UK) y Lyme (USA), Edward Elgar Publishing, 1997.
- KATZ, Claudio (1998): Cómo estudiar hoy al capitalismo. II Congreso Marx Internacional, París, octubre de 1998.
- KATZ, Claudio (2000): Ernest Mandel y la teoría de las ondas largas. En línea: http://www.nodo50.org/pce/secretarias/secformacion/pdf/20040720ernest_mandel_teoriasondaslargas.pdf
- KATZ, Claudio (2002): Etapa, fase y crisis. En línea: <http://katz.lahaine.org/?p=148>
- KESSLER, Gabriel y DI VIRGILIO, María Mercedes (2008): La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. Revista de la CEPAL 95. Agosto de 2008.
- KING, John (2009): Una historia de la economía poskeynesiana desde 1936. Ed. AKAL.
- KLIKSBERG, Bernardo (2004): Más ética, más desarrollo. Grupo Editorial.
- LAHERA SÁNCHEZ, Arturo (1999): La crítica de la economía de mercado en Karl Polanyi: el análisis institucional como pensamiento para la acción. REIS. Revista española de investigaciones sociológicas. N° 86, 27-54.

- LAMARCA ITURBE, Iñigo (2004): El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro. En: Colección «Jornadas sobre derechos humanos» N° 8. ARARTEKO.
- LANATA BRIONES, Cecilia y LO VUOLO, Rubén (2011): Regímenes de acumulación, cambio estructural y límites al crecimiento económico en la Argentina de la post-convertibilidad. Documento de Trabajo N° 81, CIEPP.
- LO VUOLO, Rubén (1990): Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente, Buenos Aires, Documentos de Trabajo N°1, CIEPP.
- LO VUOLO, Rubén; BARBEITO, Alberto; PAUTASSI, Laura y RODRÍGUEZ, Corina (1999): La pobreza... de las políticas contra la pobreza. Miño y Dávila editores, en coedición con el CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas).
- MACHINEA, José Luis (2007): Ideas para una agenda de desarrollo. En: Pipitone, Ugo y Sanahuja, José Antonio (Coordinadores): La nueva agenda de desarrollo de América Latina Pensamiento Iberoamericano N° 0. 2da. Época. 2007/1. Revista bianual.
- MANDEL, Ernest (1986): Las ondas largas del desarrollo capitalista: la interpretación marxista. Siglo XXI editores.
- MARSHALL, Thomas H. (1997): Ciudadanía, clase social y estatus. En: Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.
- MARTÍNEZ HERRERA, Horacio (2005): El marco ético de la responsabilidad social empresaria. Bogotá. Ed. Pontificia Universidad Javeriana.
- MEDICI, Florencia (2008): Un abordaje al ciclo económico de Kalecki desde la demanda semiautónoma (apéndice).
- MEDINA NUÑEZ, Ignacio, y FLORIDO ALEJO, Angel Lorenzo (2005): La Pobreza desde los pobres. Ed. LibrosEnRed.
- MENDÍAZ, María Graciela (2004): El Estado y las políticas públicas. Las visiones desde el neoinstitucionalismo. Universidad Nacional de Rosario. En línea: http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/847/Mend%C3%ADaz_%20El%20Estado%20y%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas_A1a.pdf?sequence=1
- MINTEGUIAGA, Analía y RAMÍREZ, René (2007): ¿Queremos vivir juntos?: entre la equidad y la igualdad (Tema Central) En: Ecuador Debate. Desigualdades, Quito: Centro Andino de Acción Popular CAAP, (no. 70, abril 2007): pp. 107-128.
- MISAS ARANGO, Gabriel (2004): El campo de la economía y la formación de los economistas. En: Cuadernos de Economía, V. XXIII, Nro. 40, Bogotá.
- MONTAGUT, Teresa (2008): Política social. Editorial Ariel.
- MORELL, Antonio (2002): La legitimación social de la pobreza. Barcelona, Editorial Anthropos.
- MORENO, Luis (2003): Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Documento de Trabajo 03-08.

- MORIN, Edgar (1977): El Método 1. La naturaleza de la naturaleza. Madrid: Cátedra.
- MUÑOZ, Heraldo (2010): Presentación. En: PNUD y OEA: Nuestra democracia. En línea: http://www.nuestrademocracia.org/pdf/nuestra_democracia.pdf
- NACIONES UNIDAS (2005): Objetivos de desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe. Machinea, José Luis; Bárcena, Alicia y León, Arturo (Coordinadores), Santiago de Chile, CEPAL.
- NAHÓN, Cecilia (2002): Política social y acumulación de capital en Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social en la década del noventa. En: Revista FACES, año 8, número 15.
- NARAYÁN, Deepa (2000): La voz de los pobres. ¿Hay alguien que nos escuche? Publicado para el Banco Mundial por Ediciones Mundi-prensa.
- NAVARRO RUVALCABA, Mario (2006): Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. En: Desacatos, Revista de antropología social. CIESAS. Mayo-agosto 2006.
- NIETZSCHE, Friedrich: Fragmentos póstumos. En línea: http://www.edu.mec.gub.uy/biblioteca_digital/libros/N/Nietzsche%20-%20De%20los%20Fragmentos%20Postumos.pdf
- OCAMPO, José Antonio (2001): Retomar la agenda del desarrollo. Revista de la CEPAL 74. En Línea: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/19295/lcg2135e_Ocampo.pdf
- O'CONNOR, James (1973): The fiscal crisis of the State. St. Martin's Press, Nueva York, 1973. En castellano: O'Connor, James: La crisis fiscal del Estado. Península, Barcelona, 1981.
- OFFE, Claus (1991): Contradicciones en el Estado de Bienestar. Alianza Editorial.
- OFFE, Claus (1996): Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional. Tomado del libro: "Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales". Editorial Sistema. Madrid, España.
- OIT (2009): De Bismarck a Beveridge: seguridad social para todos. En: Revista Trabajo N° 67: Responder a la crisis: construir una protección social básica. Diciembre 2009.
- ØYEN, Else (2002): Producción de la pobreza, un enfoque diferente para comprender la pobreza. Ed. Mimeo.
- ØYEN, Else: Presentando el Glosario. En: SPICKER, Paul, ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David: Pobreza: Un glosario internacional / edición literaria - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- PALUMBO, Gabriel (Director) y otros (2010): Informe final del proyecto: Las Políticas Sociales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Documento de Trabajo N° 1. Ciudadanía y Democracia.
- PARDO (2003): Reseña de programas sociales para la superación de la pobreza en América Latina. CEPAL - SERIE Estudios estadísticos y prospectivos N° 20.

- PASTORINI, Alejandra (1999): La cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad. En Temas de Trabajo Social. FCS. Montevideo.
- PASTORINI, Alejandra (2000): ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? En: Borgianni, Elisabete y Montaña, Carlos (compiladores). La política social hoy. Cortez Editora.
- PAUGAM, Serge (2008): Cada sociedad define quiénes son pobres. Artículo periodístico del Diario Página 12. Fecha: 27/10/08. Edición electrónica. En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-114030-2008-10-27.html>
- PNUD (1990): Informe de Desarrollo Humano: Definición y medición del Desarrollo Humano. En línea: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1990/capitulos/espanol/>
- PNUD (2004): La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. En línea: [http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/colecc_oig/pub_pnud/democracia_al\[txt\].pdf](http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/colecc_oig/pub_pnud/democracia_al[txt].pdf)
- PNUD (2005): Informe sobre Desarrollo Humano: La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual. Ediciones Mundi-Prensa. En línea: http://hdr.undp.org/en/media/HDR05_sp_complete.pdf
- PNUD-Chile (2004): La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. En línea: http://www.desarrollohumano.cl/pdf/red_v/demo_alatina.pdf
- PNUD-OEA (2010): Nuestras democracias. En línea: <http://www.nuestrademocracia.org/>
- POLANYI, Karl (1947): Nuestra obsoleta mentalidad de mercado. Artículo publicado originalmente en Commentary 13, 1947, 109-117. Esta versión proviene de Polanyi, Karl. *Economie primitive, arcaiche e moderne*, Giulio Einaudi editore, Turín 1980.
- POLANYI, Karl (1957): La gran transformación. Buenos Aires, Juan Pablos editor.
- RACZYNSKI, Dagmar (1995): Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de política (Cap.1). En: Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos. Santiago. En línea: http://www.cieplan.org/media/publicaciones/archivos/21/Capitulo_1.pdf
- RACZYNSKI, Dagmar (2002): Equidad, inversión social y pobreza. Innovar en cómo se concibe, diseña y gestionan la políticas y los programas sociales. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.
- RAPOPORT, Mario (2009): La crisis actual en la mirada de Michal Kalecki, un precursor de Keynes. En línea: <http://www.comision-economia.com.ar/2009/07/24/la-crisis-actual-en-la-mirada-de-michal-kalecki-un-precursor-de-keynes/>
- REDONDO TORONJO: Dolores (2008): Las políticas activas de inclusión social: ¿nuevas regulaciones? En XI Jornadas de Economía Crítica. Bilbao, España.
- RENDUELES, César (2004): Karl Polanyi o la humildad de las ciencias sociales. NEXO. Revista de Filosofía. Nº 2, 155-166.

- REPETTO, Fabián (1998): Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo. Perfiles Latinoamericanos N° 12.
- REPETTO, Fabián (2009) “Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando? En línea: <http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/R/Repetto.pdf>
- REPETTO, Fabián y SANGUINETTI, (2001): Inventario de programas de Protección Social y Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe: una primera aproximación.
- RODRÍGUEZ CABALLERO, Juan Carlos (2003): La economía laboral en el período clásico de la historia del pensamiento económico. Tesis doctoral, Universidad de Valladolid.
- ROSANVALLON, Pierre (1997): La nueva cuestión social. Ed. Manantial.
- SALAS OROÑO, Amilcar (2011): La “sociedad de mercado”. Artículo periodístico del Diario Página 12. Fecha: 31/10/11. Edición electrónica. En línea: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/43-5548-2011-10-31.html>
- SANDOVAL RAMÍREZ, Luis (2004): Los ciclos económicos largos Kondratiev y el momento actual. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. En línea: <http://www.ucm.es/info/ec/jec9/pdf/A07%20-%20Sandoval%20Ram%EDrez,%20Luis.pdf>
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2003): La caída del Angelus Novus: Ensayos para una nueva teoría social. Colección En Clave de Sur. 1ª ed. ILSA, Bogotá D.C. Colombia, enero de 2003.
- SARMIENTO, Julio M. (1998): Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión. Última Década N° 9, CIDPA. Viña del Mar, Agosto 1998.
- SEMO, Enrique (1977): Problemas teóricos de la periodización de la historia. Mex. 1977. Dialéctica, año II, núm. 2.
- SEN, Amartya (1988): El concepto de desarrollo. Traducción realizada del libro Handbook of Development Economics, Volume I, editado por Hollis Chenery y T. Srinivasan.
- SEN, Amartya (2008): Prólogo del libro: Cómo pueden cambiar al mundo ciudadanos activos y Estados eficaces. Oxfam Internacional.
- SILVER, Hilary (1994): Exclusión social y solidaridad social: Tres paradigmas. En: Revista Internacional del Trabajo, vol. 113, n° 5-6, 607-662. En línea: http://www.redcimas.org/archivos/biblioteca/metodologias/HSilver_EXCLUSIONsocial.pdf
- SOJO, Carlos (2002): La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano. Revista de la CEPAL N° 76. En línea: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/19331/lcg2175e_Sojo.pdf
- SOLDANO, Daniela y ANDRENACCI, Luciano (2006): Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En: Andrenacci, Luciano (Compilador): Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo/UNGS.
- SOLE, Carlota (2002): Prólogo. En: Morell, Antonio: La legitimación social de la pobreza. Barcelona, Editorial Anthropos.

- SPICKER, Paul, ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia y GORDON, David (2009): Pobreza: Un glosario internacional / edición literaria - 1a ed. - Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- STIGLITZ, Joseph (2008): Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington. Publicado en la Revista del CLAD Reforma, Democracia. No. 12 (Oct. 1998). Caracas.
- STREETEN, Paul (2007): ¿Qué está mal en la economía contemporánea? En: Revista de Economía Vol. 9 Nro. 16 Primer semestre. En línea: <http://www.economiainstitucional.com/pdf/No16/pstreeten16.pdf>
- SUNKEL, Osvaldo (2007): En busca del desarrollo perdido. En: Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado. Vidal, Gregorio; Guillén R., Arturo.(comp). Enero 2007.
- SZÉKELY, Miguel (2005): Introducción. En Libro: Székely, Miguel (Coordinador): Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando "lo que dicen los pobres"
- SZTULWARK, Sebastián (2005): El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia. UNGS. Prometeo libros.
- TAPIA GRANADOS, José A. (2003): Katz, Mandel, Mattick, ondas largas y fluctuaciones cortas. REVISTA Soc. bras. Economía Política, Rio de Janeiro, nº 13, p.59-75, dezembro 2003. En línea: http://www.sep.org.br/revista_artigo/revista134.pdf
- THWAITES REY, Mabel (1999): El Estado: notas sobre su(s) significado(s). Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata. 1999.
- THWAITES REY, Mabel y López, Andrea Magdalena (2005): Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. El derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Editorial Prometeo.
- TITMUSS, Richard (1958): Essays on the Brazilian Developmental State of Welfare State, Londres, Allen and Unwin.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003): Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión. Estudios sociológicos, enero-abril, número 001. El colegio de México. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc). Universidad Autónoma de México.
- VALLAEYS, Francois (2006): ¿Cómo trabajar para un desarrollo ético en comunidad? Publicado en ANFORA. Universidad Autónoma de Manizales Año 13, Número 21, julio-diciembre 2006. En línea: <http://www.autonoma.edu.co/anfora/ANFORA21-Desarrollo-ciudad-y-region/ANFORA-21.pdf>
- VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (2003): Pobres y situaciones de pobreza en la ciudad de Buenos Aires (Cap. II). Material digitalizado. Extraído de: Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales. Barcelona, Editorial Gedisa.
- VAZQUEZ MOTA; Josefina (2005): Presentación. En Libro: Székely, Miguel (Coordinador): Desmitificación y nuevos mitos sobre la pobreza: escuchando "lo que dicen los pobres"

VILAS, Carlos (1997): De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo. En *Desarrollo Económico*, vol. 36, N° 144.

WAGLE, Udaya (2003): *Volver a pensar la pobreza: definición y mediciones*. Boston (Estados Unidos), Universidad de Massachussets. En línea: <http://www.oei.es/salactsi/wagle.pdf>