

**VI CONGRESO DE ESTUDIOS DEL TRABAJO – ASET-**

**MESA:** EMPLEO Y DESEMPLEO. TRABAJO, POBREZA VULNERABILIDAD Y DESIGUALDAD SOCIAL

**TITULO:**

TRABAJO Y VULNERABILIDAD SOCIAL. EL CAMINO CIRCULAR DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA. EL CASO DE LA CIUDAD DE MAR DEL PLATA.

**AUTOR:** Mg. BUCCI IRENE – Mg. BUCCI LAURA

**PERTENECIENTE:** FACULTAD DE PSICOLOGÍA – FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD Y SERVICIO SOCIAL – UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA

**AÑO:** 2005

## INTRODUCCION

El empobrecimiento en la Argentina (agravado aún más en el período reciente) marca que el 57,5% de su población **viven** bajo la línea de pobreza y que de este porcentaje, un 27,5% son indigentes.

Lo que resalta de esta primer lectura es que la mayor parte de dichos hogares tiene un mayor número de miembros, con una tasa de fecundidad más alta, con una fuerte impronta en niños y adolescentes (tres de cada cuatro niños son pobres y 4 de cada 10 de ellos son indigentes), hecho que debe ser observado para el trabajo con esas familias.

Si bien los porcentajes de personas por debajo de las respectivas líneas de pobreza e indigencia se han reducido en estos últimos tres años, las distancias entre los que menos perciben y los que tienen más no siguieron el mismo camino. Como en Chile o la Sudáfrica post-apartheid, la pobreza disminuye pero aumenta la desigualdad.

Por lo demás, la modalidad que imprimió el proceso de exclusión en la Argentina define a este país como un ejemplo extremo de “desafiliación”, esto es: un debilitamiento del lazo social que refleja una ausencia de incentivos en los individuos para vincularse e integrarse con otros en la producción de bienes y servicios, para movilizarse de un lugar a otro, para mejorar su hábitat, para pensar en otras actividades, etc. En síntesis, en la imposibilidad de construir identidades colectivas, para el reconocimiento del otro, de lo distinto, de espacios de enriquecimiento de la individualidad incorporando valores y normas que favorezcan la producción y reproducción de los individuos más allá de la construcción identitaria que otrora diera la inserción laboral.

La ciudad de Mar del Plata es un fiel exponente de esta situación, con una agravamiento adicional por la fuerte y persistente proceso de atracción de migrantes que no sólo modifican el perfil demográfico de la población incorporando la alteridad y con ella la urgencia de decodificación de hábitos y necesidades particulares que puedan provocar mayores niveles de fragmentación, sino que profundizan los déficit de infraestructura de agua, cloacas, transporte, servicios sanitarios, educacionales y comunitarios en los barrios ya consolidados (Alfar, Serena, Acantilados) o los que han sido resultado de este proceso (San Jorge, La Herradura, etc.).

Por esta razón, la implementación de las políticas sociales hoy significa generar algunas condiciones para que las familias de los sectores excluidos tengan más recursos y puedan acceder al menos a los bienes y servicios básicos e incorporar programas de capacitación y promoción para tender a la auto sustentación y garantía de los derechos humanos elementales, objetivo no poco importante teniendo en cuenta:

- 1.- los problemas que existen para cubrir la inmensa, heterogénea y compleja cantidad de necesidades que se generan a diario;
- 2.- la aparición de nuevas patologías vinculadas a la incertidumbre, falta de alternativas e identidades rotas, cuyo abordaje plantea todo un desafío en la superación de las limitaciones conceptuales y la operatividad desde una matriz tecnológica ya insuficiente;
- 3.- la dificultad actual para optimizar los recursos para que exista - al menos - una más equitativa distribución de los beneficios;
- 4.- la imposibilidad de captación rápida de aquellos que aún no han podido acceder a estos recursos porque encuentran (por razones culturales, de inserción territorial, etc.) dificultades de acceso a los circuitos de gestión de oferta;
- 5.- la todavía discontinua y errática oferta de programas que impiden la evaluación de impacto en la población y por ende la planificación de proyectos colaterales tendientes a la promoción ciudadana de los grupos asistidos;
- 6.- la lábil articulación entre los niveles nacional, provincial y municipal.
- 7.- las interferencias técnico-administrativas que desfavorecen la articulación intra e interinstitucional;
- 8.- la falta de datos concretos y formalizados que permitirían el cruzamiento de información entre los sectores que trabajan en el tema, disminuyendo así tiempo y costos;
- 9.- un largo proceso de dilución y crisis del trabajo profesional que ha dado como resultado la falta de motivación, una sesgada capacitación, compromiso y el fortalecimiento (a menudo ausencia) del trabajo interdisciplinario; lo que ha generado un bajísimo nivel de productividad e innovación.
- 10.- la inexistencia de objetivos consensuados entre los actores políticos y sociales para trascender (con las limitaciones que el escenario nacional lo plantea) la mera oferta

asistencial y favorecer la elaboración de programas de proyección a mediano plazo que tiendan a la recuperación de la idea de ciudadanía entre la población excluida.

11. – la excesiva burocratización que bloquea la utilización apropiada y en tiempo de los recursos existentes.

Este listado, que en modo alguno es excluyente, ha quitado eficiencia al trabajo en el escenario social e interferido en el desarrollo de una tarea que se realiza cada vez más al límite de la extrema conflictividad, inmediatez y urgencia, y que - por todo ello - corre el peligro de no superar limitaciones conceptuales y asumir críticamente las transformaciones del contexto.

La existencia de una masa cada vez más numerosa de programas focales, dirigidos a una población por debajo de la línea de pobreza, no ha impedido que el proceso de pauperización y segmentación se detenga, por el contrario ha instalado una nueva categoría que atraviesa a todos ellos: los merecedores, aquellos que han logrado encontrar las estrategias apropiadas para recibir un mix de beneficios en desmedro de otros grupos, en situación de mayor vulnerabilidad.

La presente síntesis tiene como objetivo mostrar en cada uno de los principales programas que se ejecutan en el municipio, las limitaciones y características que se han descrito precedentemente.

## **PROGRAMAS VIGENTES**

### **FAMILIAS POR LA INCLUSION SOCIAL**

- Subsidiado por el Banco Interamericano de Desarrollo a través del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación asiste a 9400 familias con hijos menores de 19 años, se paga un subsidio por hijo de madre/padre desocupado (se considera hijos también el que está en etapa de gestación). Tiene como única contraprestación la certificación de asistencia escolar y el control periódico de salud de cada hijo. Es el único programa que controla y da de baja a aquellos que no pueden demostrar la regularidad escolar y/o el cumplimiento de los controles de salud.
- La Municipalidad actúa como Unidad Ejecutora en la entrega del beneficio (se abona en forma trimestral) y control de las obligaciones de los beneficiarios/as.

### **Debilidades**

- No hay actualización del padrón de inscripción original, las nuevas altas (escasas) se realizan sobre la base de el listado único, sin corrobora el estado de los nuevos beneficiarios ni tampoco otros posibles aspirantes en situación de alto riesgo.
- Las altas de nuevos hijos (también escasas), en el caso de los ya incorporados, demoran más de un año en realizarse una vez que se ha presentado toda la documentación exigida.
- El subsidio es de un monto fijo sin actualización desde su inicio.
- La capacitación para las beneficiarias (el 95% mujeres) que apunta al fortalecimiento personal y comunitario, otro de los ejes que presenta el programa, no es obligatoria. En el caso de la ciudad de Mar del Plata, dicha actividad es desarrollada por una Unidad Administrativa conformada al efecto, que nuclea a 23 ONGs, con la supervisión del Municipio se observa una diversidad grande de oferta sobre temas que van desde el apoyo escolar hasta la formación para microempendedoras, no obstante la escasa asistencia resta potencialidad y valor a la propuesta, sobre todo porque aquellos cursos más numerosos son los que tienen pobre capacidad de reconversión laboral y personal

(tal el caso del curso de tejido al crochet, el más concurrido y solicitado) y en contrario los talleres de sensibilización sobre la temática de derechos de la mujer y violencia doméstica son los que registran menor número de asistentes.

## **PLAN JEFES/AS DE HOGAR DESOCUPADOS**

Implementado a partir de julio del 2002 el Municipio maneja una cuota de 20.105 beneficiarios, de los 45.000 planes que se distribuyen en el Partido. Los restantes se entregan a través de organizaciones piqueteras, sociedades de fomento y el propio Ministerio de Trabajo.

Si bien el plan prevé la formación de los Consejos Consultivos Municipales, para el control, la transparencia y la efectiva ejecución del programa, tales organismos no se han formado y el control de gestión no existe. Por lo demás y respecto a la contraprestación laboral o de capacitación que se exige, en la actualidad sólo el 40% de los beneficiarios/as desarrolla actividades comunitarias y capacitación.

En cuanto a la capacitación, debe consignarse que los escasos recursos que se desarrollan para mujeres están relacionados con temas vinculados a la maternidad, salud, etc., no existiendo un programa sistemático para el aprendizaje de destrezas laborales.

El componente comunitario está referido al trabajo de las mujeres en comedores autogestionarios, roperos parroquiales y de asociaciones de fomento.

### **Debilidades**

El componente solidario de reinserción laboral aún está en proceso de gestación. En junio de 2003 se comenzó a inscribir y procesar la información para la historia laboral, y Registro de Empleadores, en el Ministerio de Trabajo local, a la fecha la presencia de empresas en dicho registro es escasísima y sólo han sido incorporados al mercado laboral formal menos de 200 beneficiarios, básicamente en el rubro comercio (supermercados) y fábricas de pescado.

El punto de mayor gravedad de este programa y la actuación del Municipio lo constituye el casi inexistente control de contraprestación y la sobre asignación del beneficio en parejas convivientes que presentan documentación de hijos de diferentes uniones, aunque conforman el mismo grupo familiar.

Por lo demás, y esto es una constante entre los beneficiarios de casi todos los planes, quienes poseen este beneficio tienen otros de naturaleza local o provincial (planes alimentarios, becas a estudiantes, etc), resultado de la falta de cruzamiento de datos

## **PROGRAMA ALIMENTARIO UNICO**

- Asiste a grupos familiares de alto riesgo a través de la entrega mensual de un módulo de complemento alimentario que contiene 10 productos no perecederos. En la actualidad se entrega a 6000 beneficiarios.

### Debilidades

- Insuficiente oferta de productos en virtud de la periodicidad de entrega;
- Costoso e ineficiente sistema de implementación: la entrega de alimentos es realizada por trabajadoras sociales y demanda un alto tiempo profesional
- Falta de indicadores comunes y consensuados en el criterio de selección de beneficiarios (entre la Secretaría de Desarrollo Humano y la Secretaría de Salud) y un modelo de ejecución no uniforme, según los servicios;
- Servicios de recepción y seguimiento del beneficio de muy extensa cobertura, lo que hace inferir que algunos posibles solicitantes ven reducidas sus posibilidades de ingreso, en razón de la distancia, dificultades de acceso, desconocimiento del radio de pertenencia, etc.;
- Desactualizado y sesgado registro de beneficiarios;
- Escasa oferta de programas complementarios de promoción, capacitación, aprestamientos básicos, etc. diseñados y ejecutados desde los centros de Servicio Social municipal donde se realiza la entrega.



- Ausencia de monitoreo.

## **PLAN MÁS VIDA**

Ejecutado por el Municipio desde febrero de 2003, cuenta en la actualidad con 1200 trabajadoras vecinales (manzaneras y comadres) y atiende una población de 32.000 beneficiarios/as integrados por mujeres embarazadas y niños hasta 5 años de edad. La red formada por las manzaneras ha tenido como función conocer el estado sanitario de la población que cubre sus manzanas, generar y participar en acciones de fortalecimiento comunitario y empoderamiento de líderes barriales.

### **Debilidades**

- La coordinación e implementación por parte de una Unidad Ejecutora Provincial durante muchos años, ha generado en la actualidad problemas de ejecución, dada la fragmentación (de hecho) producida entre las trabajadoras vecinales;
- El recurso de organización y capacitación adquirido por las trabajadoras vecinales se encuentra desaprovechado.

## **COMEDORES COMUNITARIOS**

En la ciudad coexisten un número indeterminado de comedores comunitarios (la cifra de 150 dada por la Secretaria de Desarrollo Social ha sido puesta en duda por la misma informante), a cargo de Cáritas, otros cultos religiosos, ONGs, asociaciones de fomento, juntas vecinales y actores sociales.

El FOPAR con el aporte del gobierno nacional colabora con el financiamiento de 33 de ellos. El Municipio hace lo propio con algunos, en respuesta a la demanda que le plantean (en tanto cuenta con el recurso).

A este universo debe sumársele la presencia de los comedores de escuelas municipales y provinciales.



- La difusividad de información sobre personas atendidas, dietas provistas, condiciones sanitarias, horarios de funcionamiento, etc. impide conocer si el recurso está suficientemente aprovechado en términos cuanti y cualitativos.

### **CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL (CDI)**

Resultado del programa PROMIN, funcionan en el Municipio tres centros en los barrios: Pueyrredon, Santa Teresita-Belgrano, San Jorge-La Herradura y se encuentra en proceso de construcción (suspendida) el correspondiente al barrio Jorge Newbery.

Funcionaron como centros sanitarios, recreativos y de estimulación temprana para chicos de hasta 5 años.

La falta de existencia de centros con condiciones edilicias apropiadas plantea la necesidad de un mejor aprovechamiento del recurso.

### **Debilidades**

- El proyecto original preveía el funcionamiento de los centros durante 8 horas, pero están atendiendo 4 horas.
- La coordinación es municipal pero la responsabilidad de su funcionamiento es de las beneficiarias del programa Jefes/as de hogar.
- En la actualidad se trata sólo de edificios que funcionan como comedores infantiles. No hay otra actividad.

### **PROGRAMA HUERTAS**

Comprende a más de 2000 beneficiarios distribuidos en 164 huertas comunitarias que reciben insumos y algunas herramientas del Estado provincial y municipal, cuenta con el asesoramiento del INTA.

### **Debilidades**

- La falta de monitoreo y evaluación del impacto de este programa, que con distintas variantes lleva más de 20 años de permanencia sin una proyección sostenida y clara hace inferir (ante la ausencia de datos reales), que demanda la incorporación de proyectos complementarios y concordantes.

## LA OBSERVACION INSTITUCIONAL

### a) Papel del Estado

- La etapa actual marca la necesidad de recuperar la centralidad del Estado en el diseño, implementación y monitoreo de sus políticas públicas. Esta centralidad, no entendida como monopolio sino como recuperación del rol directriz y de supervisión, obliga a repensar modelos de gestión y objetivos globales que trasciendan los programas específicos para formar parte de un proyecto más inclusivo que tienda a recuperar la condición ciudadana.

El escenario de fragmentación social en la base tiene una respuesta concordante en una todavía no resuelta fragmentación institucional, tal así, la articulación resulta dificultosa y hay todavía un desaprovechamiento de la sinergia social. Muchos de los programas ejecutados requieren de ajustes y del aporte de recursos intra e interinstitucionales.

No se ha potenciado aún la articulación. Hay potencial excedente en los colegios profesionales que no se explorado todavía. El trabajo transversal es aún una meta teórica.

### b) La información

La inexistencia de una base de datos que de cuenta de la cantidad, especificidad y distribución geográfica de la población bajo línea de pobreza – en todas sus caracterizaciones –, que permita conocer además el tipo y cantidad de programas (laborales, alimentarios, de asistencia directa, etc.) de los que son o no beneficiarios, constituye uno de los temas aún sin resolver, de la misma manera lo es la inexistencia de un diagnóstico cuanti-cualitativo que dé cuenta de la actual caracterización de los barrios. Diagnóstico que debería incluir en la etapa de recolección de datos y ponderación de necesidades, la participación de los actores sociales relevantes, entidades, OGNs y los vecinos.

Elaborar, ejecutar y procesar un censo de estas características, permitiría el cruzamiento de datos, contribuiría a evitar superposición de beneficios, ayudaría a detectar a la población de pobreza extrema que por las propias limitaciones personales, geográficas, culturales, etc. de su condición no hay podido acceder a beneficios elementales.

### **c) Modificación de los criterios de localización**

El proyecto institucional que lleva ya varias décadas en la ciudad de Mar del Plata ha instituido la idea que las sociedades de fomento siguen siendo los sitios de referencia y lugares de encuentro en sus radios de acción, esa y otras razones ha hecho que muchos servicios estén ubicados en sus sedes.

La diversidad de actores y organizaciones que hoy ocupan la arena social hace inferir que debería ponderarse el costo actual de ese mandato históricamente instituido.

Otro de las variables consideradas para la ubicación fue en su momento la facilidad que permitía el acceso de la población en colectivo. Hoy los niveles de pobreza e indigencia obligan a las personas a concurrir en bicicleta o caminando, elemento que debe tenerse en cuenta para evaluar desde otro criterio la localización de los servicios, dada la extensión de algunos radios de acción.

Hoy algunos servicios se encuentran en lugares no estratégicos, por la distancia y dificultad de acceso o porque algunos barrios de crecimiento vertiginoso se hallan a mucha distancia de los Centros a cuya jurisdicción pertenecen.

La implementación de postas sociales móviles, podrían contribuir a hacer más eficiente la ejecución de ciertas políticas y acciones, al tiempo que favorecerían el recupero de la centralidad del Estado entre la población, centralidad hoy disputada y en algunos casos liderada por organizaciones barriales, movimientos sociales, cultos, etc.

### **d) La mirada de lo emergente**

1) Nuevas y complejas problemáticas vinculadas al estado de incertidumbre han irrumpido en el escenario de la población más vulnerable, su presencia ya ha sido documentada.

No obstante ello, la matriz profesional continua utilizando viejos códigos de interpretación ante estas realidades inéditas, que – por falta de abordajes- genera incertidumbre en la base y anomia profesional entre los cuadros técnicos.

No existen aún programas que asuman una realidad crítica que aumenta día a día entre la población asistida, esto es: la judicialización de los temas de que son partícipes.

Articular acciones con el poder judicial, reformular objetivos en torno al trabajo desarrollado por el Municipio, definir los límites del riesgo social y el grado de intervención que compete a cada poder se hace imprescindible. La misma población es asistida por todas o casi todas las jurisdicciones por problemáticas que tienen una matriz siempre asociada a el nuevo modelo de pobreza, no obstante la intervención sigue siendo autista y – en casos concretos, tales como el del poder judicial – hegemónica y contradictoria, porque en las prácticas, bajo el argumento de protección se terminan lesionando y conculcando los derechos básicos.

Hay además nuevas patologías y enfermedades mentales vinculadas con la incertidumbre que no tienen abordaje masivo institucional, debería empezar a efectuarse un trabajo conjunto entre los servicios sociales y de salud, con colegios profesionales que asesoren y propendan a la formación – por ejemplo – de grupos de autoayuda – y otras acciones que tendrán mucho que ver con la especificidad del diagnóstico de cada lugar en que son detectados.

2) Dada la relevancia que las mujeres tienen hoy en la sobrevivencia de las familias pobres y en la promoción de tareas comunitarias, es fundamental no sólo trabajar coordinadamente con el área de la mujer sino propiciar, a través de la capacitación con talleres reflexivos, una utilización más racional de los recursos y la mirada con perspectiva de género en la gestión.

3) Finalmente, en razón de la gran cantidad de población de la tercera edad de la ciudad, y el sostenido y acelerado aumento de pauperización de la misma, urge la necesidad de diseñar y gestionar – junto con el PAMI y agrupaciones de jubilados – ante el gobierno nacional y/o provincial un programa de emergencia que contemple la situación de aquellos que no están incluidos como beneficiarios de ningún programa vigente y son hoy demandantes de bolsas alimentarias y demás servicios al poder municipal. Un grupo de altísimo riesgo social por la falta de cobertura de todos los planes y

jurisdicciones administrativas lo constituye la población cuya franja etarea va de los 50 a 70 años, con problemas alimentarios, discriminación, soledad, angustia, vulnerabilidad física y mental, etc.

### *A manera de síntesis*

Para finalizar y sin que el presente punteo de temas agote la agenda de trabajo necesaria para abordar la cuestión social, debemos decir que la suma de los programas existentes y aún los propuestos no podrá tender al desarrollo de poblaciones más autónomas y autosustentables si no están enmarcadas en un proyecto mayor que tienda a hacer de los individuos ciudadanos.

Esta proyección deberá poner en el futuro el acento en la promoción de los derechos humanos, a través de dos ejes aún no suficientemente trabajados por ninguna jurisdicción:

1.- la apuesta y consolidación del capital social para crear un circuito económico que ayude a la autosustentación económica, esto es: a) programas de desarrollo local diseñados participativa e intersectorialmente, a partir de una estrategia de desarrollo integral y no de supervivencia para los pobres (se trata de direccionar la iniciativa del rebusque de aquellos que hoy no pueden consumir pero tienen capacidades para producir). b) contribuir a la construcción de circuitos de mercado solidario (producción de mercancías que sean compradas por los organismos estatales, ej: pañales, alimentos, juguetes, etc.). c) incitar a la promoción de actividades no solo para el mercado sino que resuelvan necesidades colectivas.

El universo de la pobreza es demasiado vasto y exige pensar en todos los grupos que integran este abanico, programas del tipo de “Manos a la Obra” o el de “Microemprendimientos” son todavía poco efectivos para los pobres estructurales e indigentes, pero constituyen una alternativa posible para los grupos pobres según Línea de Pobreza.

Hay experiencias exitosas en otros países y en algunas localidades de provincias argentinas, hace falta dirección política y trabajo técnico.

2.- el despliegue de una política que fortalezca lo cultural, entendido esto como aceptación y rescate de identidades particulares, reconocimiento de la alteridad, aceptación del creciente sincretismo religioso y trabajo a partir de ella.

Para ello es fundamental la alfabetización, despliegue de capacidades individuales no vinculadas a la impronta identitaria que marcara otrora el mundo laboral, desarrollo de la autoestima, conocimiento de los derechos humanos básicos, etc., para imprimirle a las políticas sociales un sentido de rescate que fortalezca lo personal y solidario.

Todo ello a partir del abordaje, la innovación y mejoramiento de la eficiencia del accionar cotidiano, único camino posible para la sobrevivencia de un cada vez más vasto sector de la población.



**70**  
Congreso  
Nacional  
de Estudios  
del Trabajo

**aset**

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO