

# **La dualidad de los planes de empleo como política social: ¿Modos de integración social o limitaciones para la organización popular? Una pregunta vigente.**

María Victoria D´Amico.

Cita:

María Victoria D´Amico (2007). *La dualidad de los planes de empleo como política social: ¿Modos de integración social o limitaciones para la organización popular? Una pregunta vigente. VII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-106/129>

# **LA DUALIDAD DE LOS PLANES DE EMPLEO COMO POLÍTICA SOCIAL: ¿MODOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL O LIMITACIONES PARA LA ORGANIZACIÓN POPULAR? UNA PREGUNTA VIGENTE.**

María Victoria D'Amico

CISH- UNLP-CIC<sup>1</sup>

[victoriadamico@gmail.com](mailto:victoriadamico@gmail.com)

## **ABSTRACT**

El presente trabajo indaga las repercusiones que el cambio en la política de planes de empleo por parte del gobierno nacional -con la implementación de la alternativa de pasaje opcional del plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados al Plan Familia y al Seguro de Capacitación y Empleo- está teniendo sobre los beneficiarios.

La propuesta radica en analizar los efectos de estas modificaciones particularmente sobre las organizaciones sociales que son intermediarias entre el Estado y los actores individuales en el reparto de planes, y la manera en que estas nuevas medidas afectan su dinámica organizacional y política. Se tomarán como casos particulares organizaciones de Gran La Plata.

El trabajo reconoce dos ejes analíticos de interés: por un lado, a partir de un conjunto de entrevistas realizadas a beneficiarios de diferentes organizaciones, se describe la magnitud y mecanismos del proceso de transferencia entre planes a la vez que se intenta dar cuenta del significado de los nuevos planes desde la perspectiva de los propios actores-beneficiarios y las cuestiones que estos evalúan para tomar la decisión de pasaje (o no). Por otro, se pretende reflexionar acerca de la manera en que los nuevos planes inciden sobre la capacidad de las organizaciones de constituirse y/o tener continuidad como actores colectivos, teniendo en cuenta que en algunas organizaciones esta cuestión es reconocida y problematizada.

Ambos ejes permiten indagar una cuestión más general: la manera en que el Estado entiende hoy la cuestión social y los modos de integración social. En este sentido, el trabajo se encuentra en la intersección de dos líneas de trabajo: la de estudios sobre políticas sociales, entendidas como forma de intervención del gobierno orientada a la integración de grupos e individuos a la sociedad; por otro, la tradición de la sociología de la acción colectiva, y su especial énfasis en el estudio de sus límites y posibilidades en los sectores populares.

## **INTRODUCCIÓN A LA PROBLEMÁTICA DE LOS PLANES**

A fines de 2001 se produce en nuestro país una crisis que manifiesta las condiciones de precarización a la que venía siendo sometida la sociedad y que se había acentuado en la última década, situación que se expresa en altos índices de desocupación que adquieren carácter estructural, en 1995 la desocupación llega al 18,8%<sup>2</sup>, frente a la cual comienzan a organizarse los sectores que se ven afectados por ella. En ese contexto, se produce una situación generalizada de estallido social, caracterizada por las demandas de empleo de grandes grupos de la población y clases medias empobrecidas que se sumaron a la protesta<sup>3</sup>.

La responsabilidad política de llevar adelante la transición entre el gobierno de De la Rúa y las elecciones siguientes recae, tras varios nombramientos de presidentes, en Eduardo Duhalde, quien asume como presidente en 2002. En una de las primeras medidas que toma para hacer frente a la situación de pobreza extendida por todo el país y a las demandas que se habían organizado en torno a esta, es la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Estos planes, consisten en una transferencia directa de dinero al titular del beneficio equivalente a \$150 pesos mensuales no remunerativos a cambio de la realización obligatoria de una contraprestación laboral, sea mercantil o social, que no puede tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis, y que el voluntario puede realizar en persona o a través de un reemplazante que cubra sus horas de trabajo, en el caso en que sufra alguna situación de salud que le impida realizarlo por sí mismo (por ejemplo enfermedades crónicas o embarazos).

Tienen un alcance que supera cualquier otro plan social implementado en Argentina con anterioridad: hacia diciembre de 2002, la cantidad de beneficiarios llega a los 2.000.000 de personas<sup>4</sup>. Esa característica novedosa que implica la masificación de los planes, es interpretada por Svampa-Pereyra como una doble potencialidad: por un lado, los planes se transforman en recursos organizativos para dichas organizaciones, los Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) más combativos acentúan una puja ya existente frente al Estado por el manejo de los planes y a través de su utilización al interior los resignifican, los planes se transforman en un recurso organizativo que además les permite la incorporación de un gran número de participantes; por otro, sin embargo, y esta también es otra lectura generalizada acerca del impacto de los planes, la masificación se convierte en una instancia de control de la protesta social, ya que las organizaciones dependen directamente de la entrega de planes por parte del Estado. Se aplicó selectivamente una cooptación política de algunas organizaciones y de la población vulnerable en general, a través de la masificación de la entrega de planes sociales con contraprestación laboral (Svampa-Pereyra 2004).

Si el plan fue pensado como respuesta transitoria a la crisis, una respuesta inmediata para amplios sectores que demandaban al estado su responsabilidad por la situación de hambre y desocupación, con el tiempo éste adquirió un reconocimiento y una relevancia que provocó la renovación automática del decreto que le dio origen durante cuatro años<sup>5</sup>. “Este subsidio fue la plataforma de salvataje de las dinámicas políticas locales. El 90% de los subsidios pasaron automáticamente al control de los municipios; sirviendo de *colchón* de

contención en un clima social enrarecido por la crisis institucional y los efectos devastadores de la pesificación regresiva de la economía” (Masetti 2006).

Durante el gobierno de Duhalde entonces, la crisis es sorteada con la política extendida de los planes, las organizaciones refuerzan una lucha por el manejo de los planes frente a las autoridades nacionales y municipales que ya se venía dando, disputa que había tenido un punto de inflexión durante el gobierno de De la Rúa, cuando se implementó el acceso directo a los planes (en un intento implícito de desarticular el manejo “punteril” de planes por parte del PJ). EL cambio cualitativo que implica la masificación en la entrega de planes como característica novedosa de la asistencia social estatal, permite a muchas organizaciones establecer una lógica relativamente autónoma de los mismos para evitar la discrecionalidad del reparto clientelar.

En 2003 asume la presidencia Néstor Kirchner, por el Frente por la Victoria. Ya a comienzos de su mandato, propone un conjunto de reformas en el área de política social: se realiza el primer intento de instauración del Plan Familias y como política más general se plantea el pasaje de lo que desde el propio Ministerio de Desarrollo Social se denomina una ‘lógica programática’ a una lógica de política social<sup>6</sup>. Pero es en 2006 que el gobierno lanza un proyecto orientado a dar fin a la existencia del plan JJH: se reactiva el pasaje al Plan Familias (PF) y se implementa el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE). El SCE consiste en una prestación dineraria no remunerativa mensual por un periodo máximo de veinticuatro meses. Durante los primeros dieciocho, el monto ascenderá a \$225, que implica \$75 más de lo que se cobra por el JJH, que luego se reducirá a \$200, hasta completar el tiempo de la prestación. Es una ayuda orientada a aquellas personas que buscan activamente trabajo, y se realiza a través de un Convenio de Adhesión Personal en que la persona afirma su intencionalidad incorporarse al SCE para insertarse laboralmente y para ello solicita la baja del programa JJH. Será administrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En esos 24 meses, el beneficiario recibirá una capacitación a partir de la cual se espera pueda insertarse laboralmente al terminar el periodo del cobro del seguro.

A diferencia del SCE, el PF está orientado específicamente a las mujeres con más de dos hijos que no tienen secundario completo. Estos planes también dependen del gobierno nacional, pero será el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el encargado de llevarlo adelante. El PF consiste en un ingreso básico que la madre recibe mensualmente de \$150 a los que agrega \$25 más a partir de dos hijos, sumando luego esa cantidad por cada hijo hasta un máximo de seis, de manera que podría llegar a cobrar un máximo de \$275. En caso de que no haya mujer en el hogar, el hombre podrá optar por el traspaso y ser el titular del beneficio. Según los criterios establecidos por el gobierno, en principio el plan se orienta a beneficiarios del programa JJH que no se encuentran en condiciones de empleabilidad.

La nueva política de planes, a partir de un criterio común básico, la empleabilidad, clasifica a los beneficiarios en dos: aquellos jóvenes, hombres con posibilidad de aprender un oficio, pasan al SCE que les permitirá aprender un oficio y una posible reinserción en el mercado laboral. Las mujeres-madres

con más de dos hijos, al PF, es decir, que no será necesario que realicen la contraprestación laboral. Esta clasificación implica también un reparto institucional de los beneficiarios: los beneficiarios del SCE quedan en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las del PF en la del Ministerio de Desarrollo Social. La propuesta entonces es sacar la carga laboral de la contraprestación en aquellas mujeres que es preferible se dediquen a la atención de sus hijos.

Estos planes fueron recibidos de diferente manera por las organizaciones sociales que trabajan activamente con grupos de desocupados, desde movimientos de desocupados, hasta miembros de la iglesia católica<sup>7</sup>. Así, si algunas consideraron que significa un avance (en general esta postura es coincidente en las organizaciones que hoy podemos entender “alineadas” a la política nacional, cuyos miembros además han pasado a ocupar cargos de gestión, tales como MTD Evita y Barrios de Pie), otras cuestionan una serie de elementos problemáticos que estas traen implícitas. Entre ellas se reconoce la crítica que se realiza a la lógica de adhesión individual a los planes, que ya se había constituido con el plan JJH y que se refuerza, ya que la decisión de pase o no es personal y a través de un Convenio de Adhesión Personal; la reclusión de la mujer en el hogar que implica el PF y que es producto de la mirada que se hace acerca de la incapacidad de “empleabilidad” de las mujeres-madres y finalmente la cuestionada posibilidad de que efectivamente dos años después de recibir el SCE se pueda garantizar la inserción laboral de las personas que se estén capacitando para ello.

## **LA POLÍTICA DE PLANES: UN ENFOQUE DESDE LA POLÍTICA SOCIAL**

En este contexto, es pertinente comenzar a deconstruir la lógica actual que atraviesa la política de planes. Según Andrenacci y Soldano, la política social es una forma de abordar el estudio de las políticas públicas (de empleo, de salud, habitacionales), es decir, que no es una categoría clasificatoria producto de una tipología de políticas estatales, sino un *enfoque* acerca de las mismas. En este sentido, los autores mencionan la doble relación que las políticas sociales establecen: pensar las políticas sociales es a la vez dar cuenta de una concepción de la cuestión social<sup>8</sup>, y de una manera de reconocer el modo en que debe darse la integración social<sup>9</sup> (Andrenacci (comp): 2006).

La implementación del plan JJH se entiende como intervención “en los márgenes”, tal como Andrenacci la reconoce, es decir, se caracteriza por ser una política que actúa sobre los sujetos que no pueden acceder a los mecanismos principales de integración social que históricamente habían existido a tal fin<sup>10</sup>. Se pone en juego aquí una concepción de integración social vinculada a los canales tradicionales de la sociedad salarial (el empleo como eje articulador de la experiencia de integración) y ante la ausencia de dichos canales, surgen estas estrategias<sup>11</sup>.

En este sentido, plantear el interrogante acerca de qué nuevas políticas decide implementar el gobierno kirchnerista y qué impactos concretos tiene estos cambios sobre la formas de organización colectiva de aquellas organizaciones

que se ven atravesadas por su lógica, es también una forma de indagar acerca de la manera en que el gobierno construye la cuestión social hoy, y qué canales reconoce que existen para la integración social, además de sus alcances y límites.

Hacia fines de los noventa, se observa que la cuestión social por excelencia es la desocupación (y su impacto directo en los niveles de vida de amplios sectores de la población que ven restringido su acceso a medios sanitarios, habitacionales, alimentarios) y su vínculo con la exclusión social. Como refiere Merklen (2005), la exclusión refiere a exclusión de instituciones particulares. La problemática es la de aquellos individuos que viven “en los márgenes”, es decir, en los intersticios de instituciones sociales que se desligan de los individuos y dejan de constituirse en soportes estables. Cuando esta situación empieza a ser problematizada por organizaciones colectivas que traducen sus reclamos al Estado, junto a la desocupación el gobierno reconoce otro elemento constitutivo de la cuestión social de su tiempo: la activación de redes organizadas de protesta en los sectores populares, frente a la cual propone una doble relación de cooptación y represión (Svampa-Pereyra 2004)<sup>12</sup>. La represión marca así un límite entre las organizaciones que aceptan ser parte de una política focalizada y quienes se niegan a reproducir su situación de “estar afuera”, sostenidas en una “voluntad de integración” que se basa en lograr el reconocimiento de sus reclamos. Ante este proceso de caída en los márgenes que se profundiza y se vuelve aparentemente irreversible, los planes JJH cumplen con el objetivo de reconstruir la “paz social”<sup>13</sup>.

El presente trabajo se plantea entonces, analizar cuál es el impacto que tiene el cambio en las políticas sociales sobre las organizaciones sociales que utilizan como recursos, entre otros, los planes JJH y a través de las medidas que a nivel de las políticas sociales propone el actual gobierno, esbozar una primer aproximación de las representaciones que este construye acerca de esta tríada política social-cuestión social-integración social.

A partir de las entrevistas y observaciones realizadas se intentará dar cuenta de cómo los objetivos planteados por el gobierno en los nuevos planes se imponen a las organizaciones y en qué medida estos son resignificados al interior de las mismas, se retoma así la idea de “consecuencias no deseadas” o no esperadas de la acción: al igual que en 2002 la masificación de planes se volvió posibilidad y límite para las organización colectiva (recurso para la organización a la vez que dependencia estatal), es decir, que este trabajo se interroga acerca de las limitaciones y posibilidades que implican en la práctica concreta, los nuevos planes. Para ello, debemos dejar en claro que se considera que las políticas sociales no se hacen solo en dirección descendente (de “arriba” a “abajo”), sino que las representaciones y prácticas de los beneficiarios terminan por darles forma y caracterizarlas. En este sentido, el trabajo postula a las políticas sociales como elementos relacionales<sup>14</sup>.

## **METODOLOGÍA**

El interés del presente trabajo se centra en indagar acerca de los efectos concretos que esta modificación está teniendo en organizaciones sociales concretas, reconocer qué posibilidades y/o limitaciones no previstas en un comienzo (ni por las autoridades ni por las manifestaciones públicas de algunos referentes políticos de las organizaciones populares) comenzó a implicar la implementación de los nuevos planes y en qué medida se pueden pensar como una nueva forma de hacer política social.

El análisis se basa en un conjunto de entrevistas que se han realizado entre febrero y junio de 2007 a miembros de cuatro organizaciones sociales diferentes radicadas en la localidad de Ringuet, en el Gran La Plata. El trabajo de campo se hizo en el lugar mismo donde se encuentran trabajando las organizaciones, y las entrevistas realizadas a diferentes miembros de ellas recorren un conjunto de ejes comunes vinculados por un lado, a la manera en que se realizó (o no) el pasaje de planes dentro de cada organización (cuáles fueron los canales a través de los cuales llegó la información del pasaje de plan a la organización, si la decisión fue discutida entre los miembros o se hizo de manera individual); por otro, las consideraciones que los actores tienen acerca de cómo la nueva política afecta la dinámica organizacional y cómo evalúan esta política frente a la anterior.

También se han realizado entrevistas en la Agencia de Empleo e Ingreso Social (AIES) de La Plata, que es la agencia municipal que centraliza la información acerca de la cantidad de personas que han realizado el cambio de planes, y la que monitorea, al menos cuantitativamente, cómo se va dando ese proceso. Estas entrevistas permitieron recabar datos cuantitativos acerca del pasaje y un avance acerca de la manera en que las autoridades interpretan este pasaje.

El conjunto de organizaciones con las que se ha trabajado se caracterizan por ser instituciones que se constituyen con el fin de resolver necesidades inmediatas vinculadas a una situación de vulnerabilidad y carencia en el ámbito local. Algunas anteceden a la implementación del plan JJH pero terminan por adoptar estrategias que siguen los tiempos de la política social, y comienzan a modificar sus pautas de organización a fin de que el estado los reconozca y puedan establecer con él relaciones de negociación para obtener recursos, tal es el caso de organizaciones que gestionan la personería jurídica a fin de estar legalmente habilitadas a recibir fondos participativos alimentarios, y que también presentan proyectos a fin de incorporar personas que trabajen sostenidas por el cobro del plan (es interesante reparar un momento en esta lógica: el municipio anota a los posibles beneficiarios del JJH, y los pone en contacto en muchos casos con organizaciones que se acercan a pedir allí mano de obra, a través de proyectos que presentan en el que muestran que necesitan gente). Otras en cambio, se han organizado a partir de la existencia de los planes, es decir, tienen una lógica de funcionamiento que comienza subordinada a la forma de entrega de planes y la cantidad de personas que trabajan depende directamente del acceso a una mayor cantidad de planes.

En este trabajo se ha recabado información a partir de cuatro organizaciones: una es un comedor municipal, es decir, que tiene una vinculación directa con

las autoridades, en tanto ha surgido por iniciativa municipal, además de que la persona encargada de llevarlo adelante trabaja como empleada en el municipio. Otra de las organizaciones es una ONG surgida para la atención de la infancia, e incluye como fines no sólo dar sustento alimentario, sino apoyo escolar y ofrecer un espacio de entretenimiento para los chicos. Las otras dos son comedores barriales, que surgieron ante la crisis de 2001, que siempre funcionaron como merendero y lugar de almuerzo, que reciben una cantidad de mercadería por mes del municipio pero que surgieron por incentivo de los propios vecinos ante una situación percibida de vulnerabilidad social, especialmente en los niños del barrio, y que han ido gestionando ayuda en el municipio, aunque no tuvieron origen en un incentivo gubernamental<sup>15</sup>.

## **LA POLÍTICA NACIONAL INGRESA AL BARRIO: PF y SCE EN ORGANIZACIONES DE GRAN LA PLATA.**

Para empezar, debemos mencionar algunos datos que son ilustrativos de la cantidad de personas que se encuentra vinculada al cobro de planes sociales de empleo en la localidad de La Plata y Gran La Plata<sup>16</sup>. En el año 2006, la cantidad aproximada de beneficiarios que recibían diferentes planes de empleo es de 24.423. Entre ellos, 19.046 recibían JJH, que son a quienes está orientada la nueva política de cambio de planes; de los 5.377 restantes, la mayoría reciben el programa de empleo comunitario (PEC), aunque queda un grupo residual de plan Barrios Bonaerenses<sup>17</sup>.

A principios de marzo de 2007, a través de una entrevista realizada en la AIES, comenzamos a reconstruir el impacto cuantitativo inicial que ha tenido la implementación del PF y el SCE en LP y Gran la Plata. En total, alrededor de 3000 personas se pasaron al PF y 4000 al SCE. Si consideramos entonces que, según los datos suministrados por la misma agencia anteriormente mencionados, la cantidad de beneficiarios del plan JJH llegaba a alrededor de 19000, una primera conclusión que emerge es que más de la mitad de los beneficiarios aún no ha decidido el pase del JJH a ninguno de los dos. Pero además, dentro de los beneficiarios que sí han realizado una opción, desde el propio municipio se reconoce un efecto que no era esperado por las autoridades municipales: gran cantidad de pases al SCE por sobre el traspaso al PF.

Expliquemos este efecto “sorpresa”. En nuestro país, la mayoría de los beneficiarios de los planes de empleo son mujeres, hecho que se ha visualizado desde la implementación del plan JJH: las mujeres se anotan para cobrar el plan no sólo en aquellos casos en que efectivamente son responsables únicas del hogar, sino en aquellos casos en que sus parejas se encuentran realizando changas de diferente tipo para obtener un ingreso extra. Recordemos que en caso de ser registrado laboralmente por la ANSESS, los beneficiarios pierden inmediatamente el derecho al plan. Por ello, en las familias beneficiarias, se da esa estrategia de complementación: la mujer recibe el plan, y el hombre puede recurrir a trabajos intermitentes sin correr el riesgo de perder ese único ingreso fijo que significan los \$150 mensuales que el gobierno otorga como subsidio. En definitiva, y más allá de las causas que

habían llevado a la femeneización del plan JJH, la propuesta de nuevos planes estuvo pensada en un principio como una reorganización del reparto de planes especialmente orientado a mujeres-madres que se pasarían al PF. El impacto mayor estaría dado por las mujeres que, viéndose beneficiadas por el aumento del cobro que significa el PF, optarían por el pasaje. El SCE en cambio, se orientó en un principio a hombres jóvenes que podrían terminar el secundario y/o aprender un oficio, es decir, que la posibilidad de reinserción laboral estaba discriminada genéricamente.

A partir de lo que efectivamente sucede cuando en agosto de 2006 comienza el proceso de transferencia de plan<sup>18</sup>, las autoridades reconocen que se da un primer efecto imprevisto: no sólo la mayoría de los beneficiarios no ha optado por el cambio a alguno de los planes nuevos sino que la mayor cantidad de beneficiarios (hombres y mujeres, mujeres solteras, y mujeres madres) que sí lo han hecho, han optado por el SCE.

¿Qué decisión se pone en juego? ¿Qué elementos evalúan los propios actores para tomar esta decisión? ¿En qué medida esta “imprevisibilidad” es producto de una mirada estatal acerca de los problemas de empleo y necesidades de los sectores populares que, en principio, podemos pensar que no se pone en relación con las expectativas, necesidades o representaciones que ellos mismos hacen de su problemática?

A través de este trabajo en organizaciones específicas, queremos reconstruir el proceso decisional que se da en la diferentes organizaciones para comprender más acabadamente cómo construyen esa respuesta, cuál es el vínculo de la organización con el estado mediado por las decisiones estatales sobre políticas sociales que la atraviesan, y en qué medida esta reacción gubernamental que se presenta como “imprevisibilidad”, puede ser pensada en otros términos, como producto de una lucha permanente entre la gestión “desde arriba” de los planes que implica decisiones que enmarcan a los sectores populares, una visión acerca de cuál es hoy la cuestión social predominante y las maneras en que se puede actuar frente a ella en pos de la integración social; y las políticas sociales vividas, representadas, encarnadas por los propios actores “desde abajo”, que necesariamente terminan por constituir las políticas como relación social.

## **ANÁLISIS DE CASO**

### **El comedor de Rosa**

El comedor de Rosa recibe a más de 250 chicos que comen allí, todos los días. Es un comedor que obtiene recursos del municipio pero que aún no tiene personería jurídica. Hoy hay trabajando alrededor de 25/30 personas, pero hasta fines de 2006 tenía más de 50. La disminución de la participación se dio en relación directa con la implementación del plan Familias, ya que sólo hay tres beneficiarias que, aunque se han pasado al PF, siguen trabajando. *“En general, porque al menos se llevan la fruta o verdura que sobra y es algo más para ellos”.*

Rosa teme por la continuidad del comedor. A partir del cambio de planes se están quedando sin gente y se pregunta de qué manera se va a seguir sosteniendo. Al ser interrogada acerca de cómo, frente a la aparición de los nuevos planes, los beneficiarios fueron tomando la decisión del cambio, Rosa comenta:

*“Tuvimos una reunión en al delegación para avisarles, y la gente que quería fue directamente al IMPE [anteriormente a las reformas municipales, la AIES se denominaba IMPE] y se pasó.*

*-¿Podés vos, desde tu trabajo en la municipalidad, plantear el problema que ves que se presenta al quedarte sin gente en el comedor?*

*-Las decisiones son así. Cuando el gobierno baja algo, no se puede hacer nada. Viene de nación, el municipio no tiene poder de decidir para cambiarlos. Los planes bajan, y uno los acepta así. Pero yo no se que vamos a hacer...Iguar, te digo, yo no estoy de acuerdo con los comedores. No quiero que existan. No me parece bien, no tendrían que existir....ni los comedores, ni la entrega de mercadería, ni los planes. No solucionan nada y generan ganancia. Los pibes siguen en la calle, siguen siendo hijos de nadie. Comen acá cuando tendrían que estar comiendo en sus casas, recibiendo afecto de sus padres. Y se cobra sin trabajar también. Hay gente que nunca hizo la contraprestación: ni ahora en el familias, ni antes en el Jefes, ahora le dan mas plata y siguen igual”.*

La asistencia es, para Rosa, “otra cosa”. Para ella, el desarrollo social es aquel que tuvo lugar cuando estaba Evita, cuando no había trabas burocráticas para conseguir lo que se necesitaba.

*“Mirá, lo que hacen ahora no es política. Antes era un movimiento, lo que había era peronismo, contacto con la gente, los políticos conocían las afueras. Ahora se volvió una empresa política. Hacen porque vienen las elecciones. Y después se olvidan. Hacen desde arriba, desde el escritorio. A esa asistencia me niego yo”*

Rosa entonces, plantea en su discurso un problema de acción colectiva que atraviesa a la organización: beneficiarios que ante la nueva política optan por irse provocan en el comedor un desajuste organizacional. No hay manera de sostenerlo con la mitad de la gente participando. Si en un momento el reclutamiento de personal se hizo a través de los planes, el cambio en la política repercute directamente (y negativamente, en perspectiva de Rosa), sobre el comedor. La opción a dejar de contraprestar trae consigo un dilema para la continuidad de la organización. En su mirada acerca de las políticas sociales, estas “bajan” ya cerradas, y constituidas, y los beneficiarios si bien se ven afectados, no pueden incidir en ella. Y también abre la puerta para plantear otra cuestión: la necesidad del comedor en el barrio, como institución no deseada, pero necesaria en las condiciones de pobreza existentes vinculadas a la alimentación.

### **La casita verde**

Funciona desde hace cuatro años, es una copa de leche donde toman la leche entre 30-35 chicos de mañana y de tarde. Actualmente hay seis personas

trabajando, cinco reciben el plan JJH, y uno recibe el plan Barrios Bonaerenses.

Ninguna de las personas que recibe el plan JJH decidió pasarse al SCE o al PF. Son cinco mujeres y un hombre, las mujeres son todas madres, con más de dos hijos cada una (entre tres y cinco), recordemos que la cantidad de hijos asociada al aumento del ingreso es una de las características que se presentan en el discurso gubernamental como “ventaja” para la decisión del cambio. Hablamos con Ana, la mujer en cuya casa funciona la copa de leche, acerca de la información que ellos habían recibido de los nuevos planes y la decisión que habían adoptado:

“-Y se enteraron que hay otros planes nuevos?

-Sí, ya se. Ya nos dijeron de la delegación. El Familias, ese...Pero nosotras no, no nos vamos a pasar a ese. No queremos.

-Por qué?

-No queremos eso. Dicen que dura un año, y después? ¿Qué hacemos? No, yo cobro con la tarjeta desde siempre, sin problema, ¿y si me paso y después me dejan de pagar?

-Pero supuestamente, el PF dura tres años. El SCE dos.

-No, a nosotros nos dijeron que estuvieron averiguando y que se dice por ahí que dura un año. Eso dicen todos. Después de un año te lo sacan. Y a quién te vas a quejar...no no, el plan no es mucho, pero me lo sacan y no tengo nada”

Se observa como juega la cuestión de la desinformación, el temor a perder lo poco que tienen, se basa en la intranquilidad que le da saber que puede acabarse el subsidio.

En esta organización, no ha llegado a plantearse una evaluación detallada de las características particulares del PF, tampoco se pone en debate si este es mejor o no, tanto por el aumento económico que implica como por la desaparición de la contraprestación porque la posibilidad de pase no se contempla. La evaluación acerca del plan se detuvo en la cuestión de su continuidad de la obtención del beneficio, que de acuerdo a la manera en que la organización fue informada, deja entrever que circulan diversos discursos por canales diferenciados. Es necesario destacar que, para beneficiarios atravesados por la vulnerabilidad que implica encontrarse en una situación de pobreza y desocupación, el subsidio como sustento y su continuidad es una preocupación permanente.

### **Comedor “Juntos podemos”**

Son ocho personas que trabajan en el comedor barrial desde las inundaciones de 2001, cuando se inundó el arroyón por las lluvias, situación que, afirman: *“Dejó ver todas las carencias de los chicos. Que no tenían nada, que había familias que no tenían qué darles de comer”*. La copa de leche surgió, según los propios entrevistados, a partir de que se juntó gente del barrio a hacer algo frente a eso. Funcionan hoy tres veces por semana. Son siete mujeres y un hombre, tres cobran plan Jefes, uno recibe un PEC y tres se pasaron al Plan Familias.

Nuevamente indagamos aquí el proceso decisorio que llevó a los integrantes a pasarse (o no) al plan. La reconstrucción de los elementos colectivos e individuales que juegan en ella, aparecen en este caso intrincados unos en otros. Por un lado, la decisión quedó en manos de cada beneficiario. Por otro, la preocupación por el destino de la copa de leche (ante la posibilidad de que esa decisión terminara por desarticularla) fue expresamente planteada por los miembros de la organización.

“¿Lo decidieron entre las tres?(entre las tres mamás)

-No, cada una vio qué hacer. Pero nos juntamos a ver qué iba a pasar con la copa de leche. Porque ahora ya no trabajás por el plan.

-¿Y ahí que charlaron?

-Y ahí vimos que por los chicos, teníamos que seguir. Que esto lo levantamos entre vecinos y que si no seguimos haciendo algo, ¿quién se va a acordar de los chicos? Acá vienen 60 chicos, lunes, miércoles y viernes...”

La lógica decisonal pone en juego elementos particulares y complejos que refieren a la manera particular en que el comedor fue abierto y al vínculo que el mismo tiene con las necesidades locales: el comedor surge antes de la implementación del plan jefes, para la atención de los chicos del barrio ante la inundación de 2001. El cambio de planes aparece como una modificación externa que atraviesa la lógica organizacional, frente a la cual deben decidir. Y la continuidad organizacional es puesta en juego, debatida, y problematizada.

También se indagó acerca de la decisión de pasar al PF en vez del SCE, para entender qué elementos se habían puesto en juego en la elección. Allí, también reaparece a preocupación por la continuidad de la copa de leche. Norma reconoce:

“Sí, me dijeron. El tema es que yo tengo el primario incompleto [el SCE es para personas con secundario completo]. Entonces, yo tendría que ponerme a estudiar para terminar el primario, ir a los cursos de capacitación...es mucho tiempo entre las dos cosas, no tendría tiempo para sostener esto (la copa de leche). Y si no lo sostenemos nosotros...”

Las demandas y obligaciones que impone el SCE son interpretadas como una demanda de tiempo que ella no puede satisfacer. Si estudia y aprende un oficio, entonces el tiempo que le dedica a sostener en funcionamiento la copa de leche, disminuye. Si bien hay múltiples factores individuales que pueden influir esta decisión, ella refiere explícitamente a esta preocupación.

### **Casita de niños**

Allí trabajan cuatro personas que reciben diferentes planes. Son todas mujeres entre 19 y 27 años: una recibe el plan Barrios, dos se han pasado al Familias, y una al SCE. La persona que recibe el Barrios es una persona mayor, que no entra dentro de las edades estipuladas para poder pasarse a alguno de los otros; la persona que se pasó al SCE es la única mujer que no tiene hijos.

En el caso de las dos mujeres que se pasaron al Familias, ambas decidieron seguir realizando la contraprestación, que consiste en realizar tareas de

limpieza y cocinar. A lo largo de la entrevista, explicaron esta continuidad relacionada a una situación más estrecha que las une a la organización: sus hijos van a la casita, almuerzan todos los días allí, donde reciben además apoyo escolar y juegan con otros chicos. Las mujeres plantean que continuar trabajando allí, es una forma de devolver un favor que reciben.

“- Y uds por qué deciden seguir viniendo...digamos ya no es necesario trabajar por el plan...

*-Mirá, acá a los chicos los atienden, están acá, es como que nosotras devolvemos eso, es un favor...porque a nosotras nos viene bien que estén acá, y a nosotras ayudar no nos cuesta nada”.*

Si bien ya no firman planilla porque la contraprestación no es obligatoria, siguen realizándola. Como ellas afirman, eso “no les cuesta nada”, y la asistencia de los chicos al comedor les permite resolver la cuestión de la comida diaria, que aún con el aumento que significa cobrar el PF, no alcanza a ser cubierta en los propios hogares. Esto apareció también en otro momento de la entrevista, cuando las mujeres fueron consultadas acerca de la decisión del traspaso y en qué habían considerado la posibilidad de cambiar al SCE en vez del PF ya que son dos casos de mamás con dos chicos, es decir, que monetariamente cobrarían más con el SCE que con el Familias, para reconcer qué dimensiones se problematizan al momento de tomar la decisión.

“-Y pensaron en la posibilidad de pasarse al SCE?

*-Sí...eso del seguro...a mí por \$25 más yo siento q no me conviene. No es tanta diferencia de plata y no tengo con quien dejar a los chicos. Si tengo que ir a hacer la capacitación, los dejo solos, encima de vez en cuando me sale alguna casa para limpiar, y no voy a decir que no porque tengo q ir al curso...*

*-¿Averiguaste acerca de los cursos?*

*-Sí, y se hacen en el centro. Y yo para ir, tengo que gastar plata en el boleto. Y ahí, para qué me sirven \$25 más? Acá yo vivo a tres cuadras, vengo, no es un problema.*

La casita se torna así un sostén institucional que trasciende la instancia de resolución del problema alimentario. La facilidad que implica tener un lugar donde sus hijos son recibidos, para poder salir a realizar alguna “changa”, advierte acerca de un conjunto de problemas que la participación en la organización les resuelve.

En cuanto a la negación a pasarse al SCE, entienden que el beneficio económico extra que podrían recibir no compensa la distancia física que las separa de los lugares de capacitación. El gasto y el tiempo que implica movilizarse hasta allí, son elementos que moldean las decisiones al ser interpretados como un costo. Sin embargo, de allí no se deduce que estas mujeres concuerden con el criterio de “no empleabilidad” sugerido por las autoridades gubernamentales al momento de proponer el PF. Por el contrario, ellas se encuentran a la búsqueda de un trabajo que les permita su inserción laboral. El PF no es una resolución de su problemática: sostienen la búsqueda de trabajos temporarios o changas, que complementen el ingreso básico que reciben a través del plan.

Hacia el final de la entrevista, se pone en juego una cuestión vinculada al ya mencionado soporte relacional que implica continuar participando en la organización. Una de las entrevistadas menciona:

*“Si yo me voy a mi casa sola y me dejan de pagar, no puedo hacer nada. En cambio así por lo menos sabemos que estamos con alguien, aunque no firmamos nosotras seguimos viniendo acá, sabés que alguien te puede dar una mano si pasa algo...”.*

Es decir, hay un soporte institucional que funciona de dos maneras a la vez complementarias: por un lado, ese conjunto de relaciones garantiza un plato de comida diario que por sí solas no pueden resolver (el aumento del plan no es proporcional al costo que tiene obtener los medios para el alimento por su propia cuenta, en la organización la mercadería se consigue)<sup>19</sup>; por otro, la institución les permite desarrollar otras estrategias de búsqueda laboral y además es entendida como una garantía frente a cualquier inconveniente con el cobro, al punto tal que perder ese contacto es interpretado por los beneficiarios como un riesgo.

## **¿VENTAJAS O LIMITACIONES? LAS DISPUTAS DE SENTIDO EN LA APROPIACIÓN COLECTIVA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.**

A partir de lo desarrollado hasta aquí, interesa recomponer analíticamente un conjunto de elementos que atraviesan todos los casos presentados, y que obligan a regresar de los casos particulares al plano teórico para problematizar los nuevos planes como políticas sociales y sus efectos en las formas de acción colectiva. Se puede realizar una breve reconstrucción del impacto de la implementación del PF y el SCE en diferentes organizaciones que de cuenta en qué medida los nuevos planes son límites o recursos para las formas de acción colectiva que se han estudiado. ¿Siguen siendo, como en 2002, tanto limitadores como posibilitadores de acción? ¿Pueden las organizaciones escapar a la lógica de las políticas sociales que las atraviesa?

En principio, es necesario cuestionar la manera en que, en el proceso de implementación de nuevos planes, la información llega a las organizaciones, ya que el acceso a la información es un tema recurrente en todas las instancias que hacen a la implementación de nuevas políticas. Esta se presenta en muchos casos sin demasiada claridad, y por lo tanto no logra responder a las dudas y temores que las personas en situación de permanente vulnerabilidad tienen legítimamente respecto a la continuidad del cobro del subsidio. En otros casos las instancias de información se dan a través de canales que presentan la modificación de las políticas sin un margen demasiado visible de opción: el plan “baja” y se impone, con lo cual los beneficiarios pierden su capacidad de veto sobre la implementación de los mismos.

En este punto se reconocen elementos que tensionan la manera de transmitir la información. En algunos casos, se observa que no hay instancia de información concreta en las que los beneficiarios puedan sacarse sus dudas; en otros, la información llega mediada por miembros de la organización y habría que considerar en qué medida en esos casos la información es

transmitida de manera selectiva, acorde a los intereses particulares de algunos miembros en la continuidad o no de la organización; por último también se observa en los discursos que los actores municipales y los beneficiarios sostienen se retroalimentan, y terminan por darse forma unos a otros. Un ejemplo que permite reconocer esta cuestión es que el discurso de las autoridades municipales, que enfatiza la imposibilidad de las mujeres de pasarse al SCE, coincide con la representación de aquellas mujeres que se han informado del plan en la delegación del barrio. Esa visión de “desaliento” las lleva en algunos casos a ni siquiera considerar las alternativas posibles y pasar automáticamente el PF, sin evaluar las ventajas y desventajas del SCE.

En todos los casos, sin embargo, se observa que los beneficiarios nunca pueden dar cuenta de las características específicas del plan, conocen la información general que circula por canales informales.

En segundo lugar, se observa que el plan sigue siendo el ingreso que funciona como pivote para cualquier otra actividad que pueda surgir a los beneficiarios. Más allá de sus modificaciones, el plan sigue sosteniendo su lugar de ingreso mínimo estable, en una situación caracterizada por la inestabilidad permanente y la ausencia de canales estables de inserción laboral que permitan el acceso a un trabajo remunerado. En esta situación de imprevisibilidad, el plan es un ingreso con el que los beneficiarios cuentan aunque también es considerado insuficiente: el aumento del plan no compensa monetariamente la ventaja que la organización ofrece de alimento diario y no alcanza a cubrir ese gasto.

Si bien el aumento cuantitativo del ingreso es el mejor incentivo de paso que los beneficiarios reconocen, aun así nos encontramos con el caso del rechazo total al cambio de plan aun frente al aumento. Y allí, lo que aparece claramente como elemento de decisión es la sensación de inseguridad e inestabilidad, de perder lo poco que se tiene. Sin embargo, el propio municipio manifiesta que el JJH también requiere la renovación del decreto que le dio origen para tener continuidad, y que a fines de 2007 este no será renovado. Este argumento permite ver la ambigüedad del discurso que se filtra hacia los beneficiarios: si la continuidad del plan JJH tampoco está garantizada, no ha sido explicado a personas que quedarán sin subsidio a fin de año cuando el decreto no sea renovado; pero a la vez, como esa “amenaza” se ha constituido desde hace tiempo, y no se espera que el JJH pueda desaparecer de un momento a otro, entonces ha devenido un discurso circulante pero no efectivo.

En tercer lugar se observa que el cambio de la entrega de planes implica para las organizaciones una problematización de los planes como recursos: sus miembros, a la vez que deciden individualmente qué hacer ante los planes, se interrogan acerca de los efectos de esta decisión en la continuidad o no de la organización como tal, y reconocen que tendrá un impacto directo en el funcionamiento colectivo. Se cuestiona en su interior el impacto de los nuevos planes y el lugar que ocuparán estos tanto frente a sus necesidades individuales como a la posibilidad de garantizar la continuidad del colectivo. La relación entre las respuestas estatales a las necesidades inmediatas y su influencia en la organización colectiva se debate de manera explícita.

En la mayoría de los casos, y más allá de la decisión por el pasaje o no, se observa que prima una lógica de dar continuidad a las formas organizativas que venían sosteniendo. Y aquí la decisión individual y colectiva se entrecruza: en todos los casos analizados la decisión de pasaje de plan es individual (en el sentido que no se planteó como una decisión unívoca de la organización); sin embargo, ésta se encuentra atravesada por la pertenencia organizacional. Si bien se puede reconocer que algunos de los elementos que se ponen en consideración son las ventajas individuales que la participación en la organización representa para los beneficiarios (lugar de contención para sus hijos, alimento diario, sostén en caso de problemas), en los casos de los miembros de las organizaciones que habían surgido previamente a la implementación del JHH muestran también una preocupación por la continuidad organizacional en relación con los objetivos con que la organización fue creada, que refiere a las necesidades barriales.

La tendencia individualizante del plan se ve así contrapuesta por la lógica “de red” que estas personas defienden como estrategia de organización “en caso de que haya problemas con los planes”, además, la mayoría de las entrevistadas son mujeres que no quieren quedarse en su casa sin realizar contraprestación: el accionar en las organizaciones barriales les permite trabajar y sentir que hacen algo “por el otro”, hay una retribución de lo que la organización ofrece que permite construir un vínculo que para las mujeres se aleja de ese modo de la “mera asistencia”.

En este sentido, es importante reconocer el hecho de que las nuevas formas de las políticas sociales implican una remercantilización de las políticas sociales. Se pone como centro de acción al individuo, quien, una vez que ha recibido el subsidio o la capacitación, debe tratar de resolver por sus propios medios su situación. ¿Qué efectos puede tener que las políticas sociales, cuyo objetivo original es la integración social, adopten las mismas características que las políticas de mercado, que se caracterizan justamente por la exclusión de amplios sectores de la población? Tanto el SCE y el PF, apuntan a un grupo de individuos focalizados, a los que se le ofrece un conjunto de herramientas, que vuelve a dejar en manos de los propios actores la posibilidad de modificar su situación de marginalidad, producto de la exclusión a la que se han visto sometidos. En este sentido, adopta relevancia el interrogante que Andrenacci plantea, acerca de en qué medida en el largo plazo los ciudadanos legitimarán la desaparición de los bienes sociales (que él asocia a la desaparición de mecanismos de solidaridad interclase, intergeneracional e interterritorial). (Andrenacci (comp.) 2006)

Frente a esta lógica que presiona “desde arriba”, los entrevistados coinciden en que cada uno disperso, librado a su propia suerte, carece de posibilidades de resolver sus propias necesidades. Allí, se vuelve fundamental la solidaridad, la relación con el otro, la voluntad orientada hacia el otro está presente. Si bien se puede poner en discusión en qué medida esa solidaridad es obligada y responde a formas de individuación propias de sociedades que marginan amplios sectores de la población<sup>20</sup>; no por ello el problema de la acción colectiva deja de tener validez para pensar a las organizaciones frente a las políticas sociales. En algunos de los casos, los participantes se piensan a sí

mismo en relación con el objetivo que los reunió en un primer momento, y la actividad que sostiene primacía es resolver las necesidades para la cual la organización fue creada.

Se observa así de qué modo la organización se reacomoda a la política social. Si la implementación del plan JJH como forma de “hacer política” impuso la contraprestación laboral como condición necesaria para el cobro del subsidio, que fue una herramienta utilizada por diversas organizaciones para, a través del plan, incorporar miembros al funcionamiento organizacional y construir un espacio de intercambio; el PF y el SCE admiten una lógica propia que propone eliminar dicha contraprestación, con el correlato que esta tiene de suprimir las instancias contacto en el barrio que permiten la organización colectiva. Sin embargo, las organizaciones no rechazan de plano el cambio de planes ya que el aumento del ingreso que este implica es positivo. Aun cuando se ven necesariamente atravesadas por su lógica, también oponen estrategias para “esquivar” sus efectos desarticuladores: si bien un conjunto de beneficiarios ha realizado el cambio de plan, se han organizado para dar continuidad a las actividades que venían llevando a cabo.

Dejar de realizar la contraprestación e irse a la casa, no es en sí misma a una ventaja para las mujeres. Y acá también se puede pensar desde dónde se piensan las políticas sociales para los sectores populares, pero específicamente para las mujeres como grupo focalizado: si, como admiten las propias autoridades municipales, la mayoría de beneficiarios del plan JJH se ha pasado el SCE por sobre el PF, si además, quienes cobran el PF siguen participando en redes de trabajo, y buscan trabajos alternativos, ¿en qué medida la nueva lógica estatal que se imprime en los nuevos planes comprende las necesidades de los beneficiarios? ¿Se puede pensar que las tiene en cuenta en el momento de su formulación?

## **BREVES CONCLUSIONES**

Se ha revisado el conjunto de reacciones diferenciadas que algunas organizaciones han tenido frente a los cambios de la política social. Se ha planteado también que la manera de hacer política social no puede pensarse separadamente de las maneras en que desde el gobierno se reconoce, construye y problematiza la “cuestión social”, que a su vez está vinculada con la manera en que la autoridades estatales piensan los modos de integración social. ¿Cómo concibe el gobierno la cuestión social? ¿De qué manera se integra a las mujeres pobres en la sociedad desde su reclusión en los hogares? ¿Qué intenciones (o al menos, qué objetivos políticos concretos) podemos reconocer en el actual gobierno de integración social y qué formas adopta?

Lejos está este trabajo de responder estos interrogantes, sino que por el contrario, pretende establecer estos interrogantes como válidos para avanzar en su indagación en próximas investigaciones. Sin embargo, en el modo en que se implementan el PF y el SCE y su impacto en los beneficiarios individuales como colectivos, podemos esbozar una primer reconstrucción acerca de estos elementos.

Se puede pensar que las nuevas políticas lejos están de responder a los problemas que los propios sectores beneficiarios reconocen como fundamentales: la reinserción en el mercado laboral.

El gobierno kirchnerista se vio enfrentado nuevamente al dilema que Duhalde había resuelto (al menos temporalmente) con los planes JH: cómo dar respuesta a necesidades materiales y a las demandas de orden social, que amplios sectores de la población comenzaron a reclamar por ejemplo, con los pedidos de garantizar la “libre circulación vehicular” ante los cortes de calles de las organizaciones de desocupados. En estas circunstancias, la cuestión social sigue siendo hoy la problemática de la desocupación, nuevamente atravesada por la posibilidad latente de que esta se traduzca en demandas políticas al estado y en organización de los sectores populares.

Pero el énfasis de las respuestas estatales no está focalizado, y de ello son buen ejemplo las nuevas políticas sociales analizada aquí, en la resolución del vínculo individuos-mercado laboral que es la demanda de los propios beneficiarios que siguen en la búsqueda de mecanismos de integración vinculados al trabajo, sino en la relación estado-organizaciones sociales, de manera de evitar que estas pongan en cuestión su legitimidad. En este sentido, y retomando a Offe, las políticas sociales son interpretadas como moderadoras de la crisis de legitimidad que provoca la tensión igualdad jurídica-desigualdad económico-social. (Lvovich-Suriano (ed), 2006)

Los planes entonces, se vuelven herramientas de contención del conflicto social, pero adquieren en las nuevas condiciones una característica más: pueden transformarse en desarticuladores de las formas colectivas con que se vienen organizando los sectores populares. En los casos estudiados se encuentra que muchas de ellas, frente a esta lógica que las penetra cotidianamente, vienen ofreciendo resistencia a través de vías alternativas, entre las que se destaca su apropiación particularizada de los planes, y la manera en que “sortean” los requisitos formales de los planes, de manera de adecuarlos a sus propias necesidades.

Esta tensión entre objetivos de la política de planes y los objetivos que los actores tienen y el uso que hacen de ellos se resolverá en cada caso de manera particular, según los debates que cada organización se de a sí misma. Pero el modo en que las resuelva el conjunto de ellas, permitirá reconocer el papel de los nuevos planes en la reformulación las relaciones entre estado y sectores populares.

## **BIBLIOGRAFÍA**

-Andrenacci, Luciano (comp); 2002. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Al Margen-UNGS.

-Andrenacci, Luciano (comp.); 2006. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo.

-Castel, Robert. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires, Piados.

-D'Amico, María Victoria (2006). *Nuevos planes, viejas políticas. Análisis de los factores políticos y técnicos de la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias*. Mimeo, tesis de licenciatura.

-Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas N° 8.

-Lvovich Daniel y Juan Suriano (ed.); 2006. *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo.

-Masseti Astor; "Piqueteros eran los de antes": Sobre las transformaciones en la Protesta Piquetera", *Labvatorio*, año VII, n° 19, otoño / Invierno 2006.

-Memoria Detallada del Estado de la Nación 2004, Jefatura de Gabinete de Ministros, MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

-Merklen, Denis; 2005. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires, Editorial Gorla.

-Pereyra, Sebastián y Maristella Svampa; 2004. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Segunda edición actualizada. Buenos Aires, Editorial Biblos,.

-Polischer Gabriela. *Paradojas del asistencialismo: una mirada desde un comedor comunitario*. Buenos Aires, Cuadernos CLASPO- Argentina n° 8, marzo 2006.

-Robles, Fernando (2000). *El desaliento inesperado de la modernidad*. Chile, Ed. Ril. Cap. 2.

Rossi, Julieta, Laura Pautassi y Luis Campos (2003). "¿Derecho social o beneficio sin derechos? Plan Jefes y Jefas". CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.

-Zimmerman, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.

---

## NOTAS

<sup>1</sup> El trabajo de campo se realizó en el marco de la Beca para Alumnos Universitarios otorgada por la Comisión de Investigaciones Científicas de la provincia de Bs. As (CIC) entre septiembre de 2006 y agosto de 2007

<sup>2</sup> Delamata 2004.

<sup>3</sup> "Piquete y cacerola, la lucha es una sola" es la consigna que en 2001 unifica el reclamo de sectores sociales medios empobrecidos y los ya reconocidos "piqueteros".

---

<sup>4</sup> Al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas (CELS 2003). Coinciden en esa cifra Svampa-Pereyra 2004; Delamata, 2004.

<sup>5</sup> El 22/01/2002 el presidente sanciona el Decreto 165/2002, por el cual se declara la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002, y que da pie a la creación del plan JJH. Este decreto se ha renovado automáticamente todos los años desde su creación.

<sup>6</sup> La implementación de los Planes Nacionales implica para el gobierno “el abandono progresivo de la lógica programática instalada en la política social (existían 56 programas sociales con su propia administración) y la consiguiente integración de los mismos en distintas líneas de acción que, de acuerdo con la especificidad propia de cada uno, conforman un conjunto de herramientas, mecanismos y prestaciones dirigidos a mejorar la calidad de vida de la familia” (MDS 2004, p. 7). El instrumento articulador de estos Ministerios es el Consejo Nacional de Políticas Sociales mediante la consolidación de la Red Federal de Políticas Sociales.

7- Para una descripción pormenorizada de los posicionamientos de las diferentes organizaciones sociales frente a la implementación de los nuevos planes ver “Nuevos planes, viejas políticas. Análisis de los factores políticos y técnicos de la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias” (mimeo).

<sup>8</sup>La idea de “cuestión social” en Argentina es trabajada por Zimmerman, quien reconoce que se comienza a problematizar hacia fines del s. XIX, con la llegada masiva de los inmigrantes a nuestro país, y que representa una parte del “desafío más amplio a los fundamentos del orden político, económico y social de comienzos de siglo” (1995, p. 11). El autor otorga un rol fundamental a los liberales reformistas en la formulación de la cuestión social, que será puesta en discusión por autores que recuperan el papel del movimiento obrero en la definición de la misma, tal es el caso de Suriano 2001.

<sup>9</sup> La “integración social” es puesta en discusión por Castel en relación a la sociedad salarial (Castel, 1997).

<sup>10</sup> El autor menciona la distinción entre la intervención *en el centro* y *en los márgenes*: la primera se da sobre los mecanismos axiales del proceso de integración social (la política regulatoria de empleo podría ser un ejemplo), la segunda actúa sobre los que quedan fuera de aquellos (políticas asistenciales). La primera es sistémica, actúa sobre mecanismos y estructuras sociales; la segunda suele actuar sobre sujetos (Andrenacci(comp.), 2002).

<sup>11</sup> Es necesario recuperar la idea de que la integración social responde a un conjunto de políticas sociales que trascienden el ámbito del empleo, tales como habitacionales y sanitarias. El énfasis que tiene la política laboral como vector fundamental de integración social es sin dudas producto de la experiencia peronista, sin embargo, la cuestión social y las formas de integración social pueden ser analizadas en nuestro país desde fines del s. XIX. Para ello ver Lvovich y Suriano (ed), 2006.

<sup>12</sup> Esa lógica de represión-integración data de las primeras formas de accionar estatal sobre el movimiento obrero, tal como lo expresan Lvovich y Suariano (ed.), 2006.

---

<sup>13</sup> En el artículo “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea” Andrenacci, Ikei, Mecle y Corvalán plantean que en la implementación del plan JJH se pueden reconocer objetivos explícitos (reducción de la pobreza y desigualdad) y otros implícitos, que asocian a la contención del conflicto social. En este sentido lo interpretan como una política asistencial “pacificadora”. (Andrenacci (comp.), 2006).

<sup>14</sup> Se retoma la perspectiva de análisis de Cravino, Fournier, Neufeld, Soldano, en Andrenacci (comp.) 2002.

<sup>15</sup> En todos los casos para proteger la identidad de los entrevistados y de las organizaciones, hemos cambiado el nombre real de los entrevistados en los testimonios.

<sup>16</sup> Si bien este trabajo se centra en Gran La Plata, la información está centralizada en la AIES de La Plata, y las delegaciones dependen directamente de ella en el manejo de planes.

<sup>17</sup> Datos obtenidos de la base de la Agencia de Empleo e Ingreso Social al 18/05/06. Los datos del plan JJH corresponden a la cantidad de beneficiarios que hacen la contraprestación en el municipio (no incluye los planes que reciben las ONGs). De la cantidad de los PEC, se calcula que un 20% lo reciben ONGs. La distinción que en la práctica hace en el municipio entre planes “municipales” y “nacionales” (distinción que no existe en el formato legal de los planes) tiene en cuenta en qué institución radican los beneficiarios la contraprestación laboral. (Mimeo)

<sup>18</sup> El proceso de pasaje incluyó varias etapas: en un primer momento, se realizó una campaña de información en los distintos barrios, luego se hizo un llamado en el Centro Cultural Islas Malvinas, en donde, citados según el número final del DNI, los beneficiarios fueron informados personalmente de los planes. Finalmente, a partir de agosto, quienes optaran por el plan, debían realizar el trámite de manera personal en la AIES.

<sup>19</sup> El aumento del PF no permite volver a “comer en casa”. El rol de los comedores comunitarios es analizado por Polischer 2006.

<sup>20</sup> Para plantear la tensión entre proceso de individualización y proceso de individuación ver Robles 2000.