

2008

Programa familias e indigencia : la inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza

Cabrelli, Cristian

<http://kimelu.mdp.edu.ar/xmlui/handle/123456789/538>

Downloaded from DSpace Repository, DSpace Institution's institutional repository



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE MAR DEL PLATA
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD Y SERVICIO SOCIAL
LICENCIATURA EN SERVICIO SOCIAL**

Tesis de Grado

PROGRAMA FAMILIAS E INDIGENCIA

La inclusión social en la heterogeneidad de la pobreza

Director: Dr. Alejandro del Valle

Codirectora: Lic. Paula Meschini

Autores: Cristian Cabrelli

David Liquin

Marzo 2008

Biblioteca C.E.C.S. y S.S.	
inventario	3350
Vol	
Universidad Nacional de Mar del Plata	

DEDICATORIAS

A mi esposa Maria Luz.

A mi papá, mamá, hermanos, abuelos y a toda mi familia.

A la familia de mi esposa.

A mis amigos de siempre.

Y a todas aquellas personas que conocí a lo largo de este camino con las cuales comparto una linda amistad.

Cristian

A mi familia y amigos por alentarme a cumplir todas mis metas.

A mis compañeros, a cada uno de ellos, quienes en diferentes momentos de la carrera compartieron su tiempo conmigo.

David

AGRADECIMIENTOS

A Alejandro Del Valle y a Paula Meschini, por su tiempo y dirección en la elaboración de esta tesis, así como a todos los que colaboraron y nos acompañaron en este proceso.

INDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	1
1. INTRODUCCIÓN	2
2. MARCO CONCEPTUAL	5
2.1. Pobreza e indigencia entre la exclusión y la marginación	
2.2. Políticas públicas e intervención en lo social	11
2.2.1. Dispositivos de intervención.....	14
2.3. La familia como ámbito de manifestación de la conflictividad social	16
2.3.1. Tipos de familia.....	18
3. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA POBREZA	20
3.1. El contexto socio-político post-convertibilidad	
3.2. Familias pobres e indigentes y la política social focalizada	23
3.3. Pobreza e indigencia en el Partido de General Pueyrredón	27
4. PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL	31
4.1. Características generales del Programa Familias	
4.1.1. Origen y financiamiento	
4.1.2. Objetivo.....	33
4.1.3. Beneficiarios.....	34
4.1.4. Marco jurídico institucional.....	35
4.1.5. Metodología de ejecución.....	36
4.2. Los dispositivos de intervención del Programa Familias	38
4.2.1. Componente de Ingreso No Remunerativo (componente I)	
4.2.2. Componente de Promoción Familiar y Comunitaria (Componente II).....	41
4.2.2.1. <i>Apoyo Escolar</i> :	
4.2.2.2. <i>Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario</i>	42
4.2.2.3. <i>Remoción de Barreras</i>	43
4.2.2.4. <i>Modalidad de gestión del Componente II</i>	44
4.2.2.5. <i>La Organización Ejecutora</i>	45
4.2.2.6. <i>La Organización de Apoyo Territorial</i>	46
4.2.3. Componente de Fortalecimiento Institucional (Componente III)	
5. PROGRAMA FAMILIAS EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN	47
5.1. Implementación y funcionamiento del Programa	
5.1.1. El funcionamiento del Centro de Atención Local (CAL).....	49
5.1.2. Conformación del Equipo Técnico Local (ETL).....	51
5.2. Beneficiarios en situación de indigencia	53
5.3. Posibilidades y límites de los dispositivos de intervención	59
5.3.1. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	
5.3.2. Alcances del Programa Familias por la Inclusión Social.....	62
CONCLUSIONES	67
ANEXOS	73
BIBLIOGRAFIA	82

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAL: Centro de Atención Local

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

ETL: Equipo Técnico Local

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OAT: Organización de Apoyo Territorial

OE: Organización Ejecutora

PJJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

RENAPER: Registro Nacional de las Personas

SINTYS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

SISFAM: Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias

SMVM: Salario Mínimo Vital y Móvil

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de los índices de pobreza e indigencia en nuestro país en la década del '90, motivaron la aplicación de planes sociales de carácter paliativo ante la emergente crisis social, cuyos resultados se reflejaron en una creciente dependencia asistencial y la reproducción de la pobreza. En este sentido, podemos afirmar que el 'Programa Familias por la Inclusión Social', a diferencia de los programas aplicados anteriormente, se caracteriza por pensar a la inclusión social como objetivo principal y desde dos dimensiones asociadas a la pobreza: la salud y la educación.

No obstante, consideramos importante reflexionar sobre las limitaciones que tiene el Programa Familias para adaptarse a la heterogeneidad que presenta la pobreza en el ámbito local, ya que "[el] *universo de la pobreza es demasiado vasto y exige pensar en todos los grupos que integran este abanico*" (Bucci y Bucci; 2006a: 49).

Hablar de la heterogeneidad de la pobreza implica reconocer que existen diversos grados de posicionamiento y acceso de las familias a los bienes y servicios necesarios para subsistir, y que no es lo mismo hablar de pobreza que de indigencia.

La indigencia hace referencia a la porción de población que no alcanza a cubrir una canasta básica de alimentos capaz de satisfacer un mínimo de necesidades. La indigencia también puede considerarse como una situación de extrema pobreza, donde la exclusión se manifiesta en casi todas los ámbitos o esferas de la vida.

El objetivo de este estudio es analizar los límites que presentan los dispositivos de intervención del Programa Familias ante la problemática de la inclusión social de las familias beneficiarias en situación de indigencia en el Partido de General Pueyrredón. Para esto, se identificarán los dispositivos de intervención que propone el Programa Familias para sus beneficiarios, así como las dificultades que presentan éstos para cumplir los requisitos que exige el programa. Además, se identificarán las posibilidades y las limitaciones que presentan los dispositivos de intervención del Programa Familias para los beneficiarios en situación de indigencia, teniendo en cuenta que se trata de un sector de la población que presenta mayores carencias y dificultades para ejercer sus derechos sociales básicos.

Para la obtención de datos, se concurrió al Centro de Atención Local del Programa Familias en el Partido de General Pueyrredón, donde se entrevistó a los integrantes del Equipo Técnico Local y a cincuenta beneficiarios. La información contenida en este trabajo corresponde al período junio-diciembre del año 2007.

Con respecto a la presentación de este trabajo, en primera instancia, se expondrá el marco conceptual que dará sustento a la investigación, donde se abordarán, entre otros conceptos, las políticas públicas y los dispositivos de intervención en lo social, la pobreza y la indigencia, y a la familia como ámbito de manifestación de la conflictividad social.

A continuación, se hará referencia al contexto donde surgen las políticas sociales en Argentina y en el Partido de General Pueyrredón, dirigidas a intervenir en la pobreza y la indigencia.

Seguidamente, se hará una descripción general sobre los componentes y el funcionamiento del 'Programa Familias por la Inclusión Social'.

Luego, se abordará al Programa Familias en el Partido de General Pueyrredón, centrandó el análisis en las posibilidades y los límites que tienen los dispositivos de intervención para abordar la inclusión social de las familias beneficiarias en situación de indigencia.

Finalmente, se presentarán las conclusiones respondiendo al objetivo de esta tesis.

Consideramos importante este estudio ya que brindará un aporte para determinar si el Programa Familias constituye una alternativa para promover la inclusión social de las familias beneficiarias en situación de indigencia.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Pobreza e indigencia entre la exclusión y la marginación

El estudio de la pobreza ha sido considerado tradicionalmente como un fenómeno cuyo abordaje requiere un análisis desde una concepción economicista. Esta tendencia predomina aún en varias investigaciones donde además, se ha buscado medirla solo a través de la utilización de datos cuantitativos.

No obstante, consideramos que el análisis de la pobreza no debe limitarse sólo en indicadores económicos, ya que es un fenómeno complejo. Por esta razón, proponemos citar una definición más amplia sobre la temática en cuestión.

Lacabana (1995: 33) define a la pobreza como *"...una condición de vida que se desarrolla en un marco de precariedad social que significa carencia de bienes y servicios, insatisfacción de necesidades básicas y bajos ingresos, donde la sobrevivencia depende de la capacidad de trabajo y no se cuenta con capacidad social para transformar esta situación. Es un problema social en sí mismo, por lo que significa en términos de desigualdad y potencial conflictividad social y un problema ambiental, no solo por el deterioro del medio ambiente urbano (descargas de residuos, contaminación) y falta de servicios (agua, desagües) sino por el deterioro de las condiciones de reproducción biológica y social de la mayor parte de la población"*.

La pobreza puede presentar distintos grados de intensidad. Los instrumentos utilizados tradicionalmente para medir la pobreza en Argentina (INDEC) se conocen como la línea de pobreza (LP) y la línea de indigencia (LI). Estas medidas se relacionan, además, con el criterio de las necesidades básicas insatisfechas (NBI).

La LP implica *"...la determinación de una canasta básica de bienes y servicios que se construye respetando las pautas culturales de consumo de una sociedad en un determinado momento histórico. Esta canasta normativa, una vez valorizada define la LP."* (Becaria y Vinocur; 1991: 42) Se considera pobre según la LP aquellos hogares que no pueden alcanzar esta canasta básica de bienes y servicios.

La línea de indigencia hace referencia a una *"...canasta [de alimentos] de costo mínimo [47 % de la LP]..."* (Becaria y Vinocur; 1991: 43) que no permite atender otras necesidades como transporte, vestido, vivienda, educación y salud.

El criterio de NBI *"...remite a las manifestaciones materiales que evidencian falta de acceso a ciertos servicios como vivienda, agua potable, y educación"* (Becaria y Vinocur; 1991: 44).

En este sentido, se puede decir que una persona es pobre cuando sus ingresos no cubren las necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación, y es indigente, cuando no alcanza a satisfacer las necesidades alimenticias.

La línea de pobreza identifica también a los nuevos pobres, los cuales son sectores medios empobrecidos como consecuencia del proceso de ajuste

económico. Son grupos sociales afectados por condiciones de deslizamiento hacia abajo en la escala de la estratificación social, sin embargo, esta movilidad social descendente, *“...supone un carácter coyuntural o sea, que son mayores las posibilidades de salir de dicha situación”* (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 10).

Por otra parte, la línea de indigencia identifica lo que se denomina pobreza estructural. Los pobres estructurales son *“...aquellos que provienen de una pobreza histórica. Generalmente tienen las características que se supone tienen los sectores pobres: bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social.”* (Minujin; 1996: 67). En este aspecto, Becaria y Vinocur (1991) definen como características de los pobres estructurales, al bajo nivel de educativo como el nivel igual o menor al segundo grado de primaria, y a la alta tasa de fecundidad a la superior a cuatro hijos por unidad de residencia.

Si nos basamos solo en consideraciones económicas, esto nos puede llevar a pensar que tanto los pobres estructurales como los nuevos pobres se caracterizan por estar limitados para ejercer plenamente la reproducción familiar y sus derechos sociales, ya sea porque no pueden asegurar una alimentación y nutrición adecuadas (indigencia) o *“...porque si sus ingresos alcanzan para la alimentación pero son inferiores a la línea de pobreza, también encuentran severas restricciones para atender otras necesidades básicas como el acceso a la salud, la vivienda y la educación”* (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 10-11).

En este sentido resulta útil hacer referencia a la noción de exclusión social, la cual permite visualizar determinados aspectos no económicos que presenta la pobreza.

Minujin define a la exclusión social como *“...la imposibilidad o a la no habilitación a acceder a los derechos sociales sin ayuda, sufrimiento de la autoestima, inadecuación de las capacidades para cumplir con las obligaciones, riesgo de estar relegado por largo tiempo de sobrevivir del asistencialismo, y estigmatización...”* (Minujin; 1996: 58).

Como dimensiones del concepto de exclusión social se encuentran, entre otros, las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, la justicia, la educación. Implica además, *“...la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales”* (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 19).

“Si bien la zona de “exclusión” está conformada por pobres “estructurales”, fundamentalmente aquellos que están en situación de extrema pobreza y por algunos nuevos “pobres”, la misma no coincide necesariamente con los pobres, definidos estos como los que están por debajo de la línea de pobreza. También pertenecen a este grupo las poblaciones o individuos que sufren algún tipo de discriminación social...” (Minujin; 1996: 67-68)

Por otra parte, la *“...inclusión social está referida explícitamente a la posibilidad real de acceder a los derechos sociales...”* (Minujin; 1996: 58). Estar incluido implica contar con los recursos de acción colectiva para traducir sus demandas en derechos, además incluyen el ejercicio de los derechos de

ciudadanía los cuales suponen el reconocimiento de una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando. La ciudadanía social es *"...un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales..."* (Levin; 1997: 4).

Es importante señalar que entre la exclusión y la inclusión se puede añadir la noción de vulnerabilidad, la cual *"...permite reflejar una amplia gama de situaciones intermedias, o sea de exclusión en algunos aspectos o esferas, e inclusión en otras"* (Minujín; 1996: 60).

Otro concepto que está relacionado con la pobreza es la marginalidad. Marginalidad significa estar 'separado de', 'cortado de', 'a la orilla de', 'a parte de'. Es una situación en la que un individuo o un grupo quedan separados de un determinado sector de la convivencia social.

El concepto de marginalidad se comenzó a utilizar en América Latina, primeramente, *"...para referirse a características ecológico-urbanas, a fin de designar a los habitantes de las villas miseria, callampas, favelas, rancheríos, etc..."* (Ander Egg; 1995: 180). Posteriormente, este concepto fue utilizado para designar *"...la falta de participación en la vida política, económica y social del país. La separación de la sociedad global... en el que importantes sectores de la población no tuvieron posibilidad de integrarse a la 'modernización'"* (Ander Egg; 1995: 180-181).

El fenómeno de la pobreza supone además, complejas prácticas sociales, económicas y culturales que se manifiestan en tres componentes: adscriptivos, distributivos, y de consumo¹. Los componentes adscriptivos tienen

¹ El desarrollo de estos conceptos se encuentran expuestos en (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 23)

que ver con la adquisición de bienes económicos y sociales de acuerdo a rasgos que son socialmente atribuido a las personas sin tener en cuenta sus capacidades individuales, ya sea por cuestiones de género, edad u origen étnico. Los componentes distributivos, derivan de la participación que tienen las personas en el sistema de distribución en un determinado estilo de desarrollo. Estos factores comprenden tanto a la distribución del ingreso, el patrimonio y el acceso a la información. Por último, el componente de consumo tiene que ver con la posibilidad de satisfacer de las necesidades básicas, e implica las dificultades que se presentan para lograr la subsistencia.

En una sociedad cada vez más compleja, la pobreza, la exclusión y la marginación, exigen un análisis multidimensional que permita *"...la interrelación entre insuficiencia de ingresos, informalidad en el empleo, baja remuneraciones, deficiencias alimentarias, bajo nivel educacional, discriminación por origen étnico, por genero, por discapacidad, por segregación espacial y en el acceso a servicios básicos, [y] limitados recursos de cooperación social (capital social)"* (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 22-23).

En resumen, la pobreza (como se la define tradicionalmente) no debe limitarse únicamente a la dimensión económica, debido a que no representa solo las limitaciones que presentan las personas en su capacidad de consumo, sino que en el análisis de la pobreza se agregan otros componentes, como la carencia de capital educativo en el hogar, o las dificultades para la participación autónoma de las personas en su entorno social y político, es decir, carencias que implicarían el agravamiento o reproducción de la condición de pobreza.

2.2. Políticas públicas e intervención en lo social

En un contexto caracterizado por la pobreza, la exclusión y la marginalidad, no es menos importante aludir a las políticas desarrolladas por el Estado ante estos fenómenos. Sin embargo, es preciso aclarar que no todas las políticas estatales están destinadas a la atención de la pobreza, sino que éstas apuntan a distintas áreas de interés público. En este sentido, se considera oportuno definir primeramente a que noción de política pública se adhiere.

Findling y Tamargo (1994: 11) afirman que la relación entre el Estado y la Sociedad se expresa a través de políticas públicas, las cuales pueden manifestarse como *“...un conjunto de acciones (y de omisiones) destinadas a obtener determinados fines...”*

En este sentido, tanto la formulación e implementación de políticas públicas también puede ser interpretada como *“...el resultado o la síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; es decir, son el resultado de la lucha entre diferentes actores sociales, la cual se dirime en el Estado que aparece como un espacio de negociación de intereses contrapuestos”* (Findling y Tamargo; 1994: 11).

En estos términos, los principales componentes de una política pública son: 1) los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; 2) la forma en que estos se expresan en decisiones u omisiones; y 3) los fines que se propone o intenta lograr, siendo estos fines de dos tipos: la búsqueda de apoyo o legitimidad política o bien la preservación del orden y la armonía social.

Toda política pública necesita ser viable física y políticamente para poder implementarse. La viabilidad física hace referencia *“...a los recursos necesarios para producir los bienes y servicios requeridos”* (Findling y Tamargo; 1994: 12). La viabilidad política *“...implica que las fuerzas que apoyan las políticas definidas posean el poder suficiente para llevarlas a cabo”* (Findling y Tamargo; 1994: 12).

Por otro lado, las políticas sociales hacen referencia a las políticas públicas que se dirigen al bienestar de la población², es decir, constituyen un conjunto de acciones que tienen el propósito de *“...mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios que procuran atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos, asegurando unos mínimos de renta, alimentación, salud, educación y vivienda”* (Ander-Egg; 1995: 231).

Además, tienen la finalidad de compensar los efectos negativos originados en la aplicación de una estrategia de acumulación económica sobre determinados sectores de la población, garantizando el proceso de legitimación y control de los sectores excluidos de sus beneficios.

Al hablar de política social consideramos necesario diferenciarlo del concepto de programa social: *“...un programa tiene objetivos y un tiempo de duración claramente definido y busca revertir, en el corto plazo y eventualmente mediano plazo, una situación crítica que atraviesa una*

² Se adhiere a la concepción de políticas públicas desde el modelo de 'Estado de Bienestar'. *“El estado de bienestar es el resultado institucional de la adopción por parte del Estado, de la responsabilidad de dar cobertura y protección al conjunto de los ciudadanos con el propósito de atender a sus principales necesidades sociales, reducir en lo posible la pobreza y mitigar las incertidumbres económicas...”* (Ander-Egg; 1995: 116). El Estado de Bienestar se estructura sobre la base de cuatro elementos constitutivos fundamentales: 1) la intervención estatal para mantener o asegurar un alto nivel de ocupación; 2) la provisión de un sistema de seguridad social de carácter universal; 3) educación pública y gratuita; y 4) la realización de una política social como instrumento de corrección y atenuación de las desigualdades económicas y sociales.

población (foco). En cambio, la política [social] es una acción de mediano y largo plazo que contiene al conjunto de definiciones y estrategias del Estado para un área determinada.” (Del Valle; 2006: 69).

Tanto las políticas sociales como los programas de bienestar presentan límites y condiciones políticas que “...se encuentran sujetos a dos áreas que son incompatibles: la necesidad de garantizar la tasa de acumulación de capital [mantenimiento de la rentabilidad económica] y la necesidad de ganar legitimidad”³ (Del Valle; 2006: 57).

Siguiendo esta explicación, el grado de legitimidad que adquiera el Estado y la rentabilidad económica alcanzada pueden determinar la aplicación de políticas sociales de tipo universalistas o focalizadas.

Karin Stahl (1995) hace referencia a las primeras como aquella política social que incluye a todos los sectores de la población, utiliza el argumento de la responsabilidad social que tiene el Estado de garantizar el acceso a la educación, la salud, alimentación, vivienda, y asistencia en la vejez a todos los ciudadanos.

Por otra parte, “[la] focalización surge de la comprobación de que el gasto social del Estado no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres. En consecuencia, se plantea que es necesario redireccionar este gasto para concentrarlo en los sectores de mayor pobreza” (Isuani; 1992: 112). En otras palabras, el objetivo de la focalización es identificar (seleccionar) con la

³ En este sentido, “...si el sistema político incorpora leyes que afectan seriamente a la tasa de ganancia y a los niveles de acumulación, corre el riesgo de verse desbordado por la acción política de los grupos de presión y por los efectos de una potencial crisis económica debido a que la presión fiscal tenderá a ‘disminuir la predisposición inversora’ a su vez, si debido a las presiones recibidas por los grupos económicos, el sistema político abandona la búsqueda de consenso y pierde legitimidad corre el riesgo de quedar desbordado por una crisis política nacida de su deslegitimación y falta de apoyo popular” (Del Valle; 2006: 57-58).

mayor precisión posible a los beneficiarios de cada programa social, a fin de provocar un mayor impacto sobre cada persona o familia seleccionada.

La focalización demanda un conocimiento más minucioso de las características socioculturales de los sectores sociales afectados, para lograr de esta manera contemplar realmente sus necesidades y carencias. En este sentido, los criterios de selección de beneficiarios de políticas sociales pueden llegar a ser confusos o arbitrarios debido a la intensidad y a la heterogeneidad de la pobreza.

2.2.1. Dispositivos de intervención

Desde la ciencia social tradicional (más vinculadas a las ciencias naturales), los dispositivos de intervención se definen como mecanismos preparados para obtener resultados de manera automática, es decir, que la intervención es diseñada desde una perspectiva teórica cercana a la relación causa-efecto, que culmina generalmente con metas u objetivos limitados.

Por otra parte, desde una perspectiva diferente (centrada en el reconocimiento de la complejidad de los procesos sociales), un dispositivo de intervención puede presentarse como un instrumento de transformación, no solo de las circunstancias donde concretamente actúa, sino también como un mecanismo de integración y facilitación del diálogo entre diferentes lógicas que surgen de los distintos problemas sociales y de las instituciones en sí mismas. De este modo, como dice Carballada (2002), la intervención se construye en la interacción de una trama de relaciones entre componentes diversos, por lo que daría cuenta de una importante capacidad para articular y generar diálogos

entre diferentes instancias, lógicas y actores institucionales, superando así la intervención automática del tipo causa-efecto.

Por otra parte, en un contexto donde las instituciones se encuentran en crisis, la superposición de problemas lleva a que la intervención en lo social se realice de manera desarticulada y fragmentada. Por ejemplo, la aplicación de una lógica judicial en una institución sanitaria puede generar diferentes formas de explicar un mismo problema. En este sentido, entender las relaciones intrainstitucionales e interinstitucionales desde esta concepción de dispositivo, resulta útil en la medida que permita una mirada más amplia y posibilite actuar desde diferentes lógicas y formas de intervención de manera integrada.

En síntesis, los dispositivos de intervención en tanto instrumentos que aplican las políticas sociales, constituyen acciones programadas, integradas y justificadas desde un marco legal y teórico, que se realiza sobre determinados individuos o sectores sociales con el fin de mejorar su situación, generando un cambio social y eliminando las situaciones que generen desigualdad en el acceso a los derechos sociales básicos.

2.3. La familia como ámbito de manifestación de la conflictividad social

La familia es una institución social que ha sido atravesada por el contexto socio-político, económico y cultural lo largo de la historia, y por lo tanto, es un espacio complejo que se construye como producto de múltiples condiciones. No obstante, existen en ella aspectos permanentes que están vinculados a las tareas que se le adjudican. En este sentido, nos parece importante exponer el concepto de familia al que adherimos.

Se define a la familia como *"...el conjunto de personas en general emparentadas, que viven en la misma casa y que participan en común de las actividades ligadas a su mantenimiento cotidiano"* (Wainerman y Geldstein; 1994: 184), es decir, el conjunto de personas en el que sus miembros comparten la misma unidad de residencia y constituyen una unidad de producción y consumo (con ingresos y gastos comunes).

En este sentido, hablamos de familia como 'familia de residencia'⁴, como *"...el grupo social que habitualmente convive bajo un mismo techo y comparte la misma vivienda"* (Wainerman y Geldstein; 1994: 185). Esta definición de familia se utiliza *"...también como sinónimo [de] los términos 'unidad domestica', 'grupo domestico' y 'hogar'..."* (Wainerman y Geldstein, 1994: 184).

En el núcleo familiar se satisfacen las necesidades más elementales de las personas, como comer, dormir, alimentarse. Además se prepara a sus miembros para su integración en la sociedad. La unión familiar pretende

⁴ Esta definición se diferencia de aquella que hace referencia a la familia como 'familia de interacción', es decir, *"...un grupo social relacionado [principalmente] por vínculos de parentesco y obligaciones recíprocas..."* (Wainerman y Geldstein; 1994: 184), donde la coresidencia no es fundamental.

asegurar a sus integrantes, estabilidad emocional, social y económica. Por este motivo podemos hablar de la familia como *“...una particular forma de organización institucional, que se da en un tiempo y en un espacio, donde se comparten responsabilidades en función o con la finalidad de la reproducción social de la vida, y que utiliza y necesita de determinados medios para lograrlo”* (De Jong; 2001: 26).

En este sentido, la familia, como organización institucional constituye un cuerpo normativo y cultural, que transmite valores, costumbres y reglas que determinan formas de producción y reproducción social, y que a su vez, son atravesadas por múltiples instituciones, tales como la sexualidad, el matrimonio, el trabajo, la justicia, la salud y la educación.

De Jong (2001), se refiere a la familia como la ‘célula básica de la sociedad’. Esto significa que le atribuye la responsabilidad por la conducta y el destino social de sus miembros. Sin embargo, es importante aclarar que no todas las familias se encuentran en condiciones de asumir esta responsabilidad por sí solas, ya que existen condicionantes contextuales que las limitan en varias de sus funciones.

Entre estas funciones se encuentran aquellas que están vinculados a: la sexualidad, la reproducción, la socialización, y el cuidado de sus miembros (trabajo, alimentación, salud, educación, vivienda, vestido, seguridad, afectos, participación, etc.).

En este sentido, la familia es *“...depositaria de los conflictos sociales”* (De Jong; 2001: 16), lo cual genera en ella una crisis de inseguridad por el hoy

y el futuro de sus integrantes al no tener las mínimas garantías para la reproducción social de la vida.

2.3.1. Tipos de familia

Actualmente se han producido cambios en el modelo tradicional de familia (familia nuclear) por lo cual hoy se puede hablar de formas alternativas que ésta adquiere⁵.

Por este motivo, no se puede hablar en términos de familia, normal o anormal. *“Cada familia se constituye ‘como puede’, históricamente, en relación a un tiempo y un espacio determinado, a un contexto”* (De Jong; 2001: 21).

Entre los diferentes tipos de familia podemos mencionar:

- Familia nuclear: conformada por el padre, la madre y los hijos, y cuya unión entre cónyuges puede ser legal o de hecho.
- Familia ampliada o extensa: entendemos por tal a la familia donde hay convivencia de tres generaciones y/o la presencia de otros familiares convivientes.
- Familia monoparental: la conformada por el o los hijos y solamente el padre o la madre como cabeza de familia.
- Familia reconstituida o ensamblada: se caracteriza por la convivencia de hijos de distintas uniones.
- Grupos familiares de crianza: bajo esta denominación incluimos situaciones particulares como la adopción o los nietos a cargo de abuelos.

⁵ Wainerman y Geldstein (1994) realizan un análisis más extenso donde se exponen las formas que adquiere la familia en la actualidad.

En síntesis, sostenemos que la familia es la promotora de la integración social y constituye el punto de partida para todas las políticas sociales dirigidas a la población.

En este sentido, podemos afirmar que no hay individuos afectados por las condiciones sociales, sino que son los grupos familiares, en su totalidad, ubicados en la estructura social, los que sufren las consecuencias de una situación desfavorable.

3. LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA POBREZA

3.1. El contexto socio-político post-convertibilidad

Hasta la década del 1990, los ejes fundamentales de la política social en nuestro país fueron el empleo y los ingresos, los cuales como mecanismos de integración social posibilitaban a gran parte de los ciudadanos el acceso a los derechos sociales.

Un punto que evidencia la ruptura de este modelo de integración social fue la implementación de un conjunto de medidas conocidas como ajuste estructural⁶, *“...propuestas principalmente por los organismos internacionales de asistencia crediticia, [las cuales se presentaron] como una alternativa viable para solucionar los problemas de larga data, especialmente la denominada ‘ineficiencia’ del Estado”* (Del Valle; 2006: 56).

Como parte de estas medidas, se realizó la transferencia de poder y recursos al sector privado, lo que incluyó la privatización⁷ de muchos de los servicios que el Estado brindaba en forma universal. Esto implicó que gran parte de los servicios educativos y de salud comenzaran a administrarse en la

⁶ Se define el ajuste estructural como *“...la forma en que las economías nacionales deben adaptarse a las nuevas condiciones de la economía mundial”* (Grassi, Hintze y Neufeld; 1994: 24). Éste ajuste, se basa en dos formulas: 1) abrir las economías nacionales al juego de las fuerzas del mercado mundial, y 2) minimizar el papel del Estado nacional como regulador de esas fuerzas y reducir su papel social y compensador, ambas se expresaron por medio de los procesos de reforma del Estado durante los '90 que implicó las privatizaciones, la descentralización de las políticas sociales, la reforma tributaria y administrativa, la desregulación, el plan de convertibilidad, la reducción del déficit fiscal, y la flexibilización del mercado de trabajo.

⁷ La privatización es tomada generalmente, como una respuesta que alivia la crisis fiscal al evitar irracionalidades en el uso de recursos (gratuidad de los servicios públicos y aumento del gasto público), e impide que los sectores de mayor poder se apropien de beneficios mayores a la contribución que realizan. En este sentido, se trata de que los ciudadanos de medianos y altos ingresos puedan *“costear de su propio bolsillo los servicios sociales que consumen”* (Isuani; 1992: 114).

esfera del mercado, limitando su acceso a los sectores de medianos y altos ingresos.

Junto con ello se hace evidente, también, la tendencia a una descentralización⁸ del poder y los recursos del gobierno central hacia los provinciales y municipales. A partir de 1992 se inicio la transferencia de servicios educativos y de salud, del gobierno nacional a las provincias, y en algunos casos fueron transferidos de las provincias a los municipios.

Otra característica de este período se vio reflejada en el abandono de las políticas sociales de carácter universal, por la aplicación de políticas sociales focalizadas de tipo asistencial, dirigidas a brindar protección a aquellos sectores sociales que no disponían de los recursos para satisfacer sus necesidades a través del mercado. En este aspecto, comenzaron a emerger desde el Estado “...iniciativas vinculadas a áreas de identificación de beneficiarios, monitoreo y evaluación de resultados e impactos, proyectos en áreas de infancia y tercera edad, y asistencia financiera para el desarrollo de programas alimentarios-nutricionales” (Del Valle; 2006: 52), donde además se transfirió la responsabilidad de lo social a las provincias y a los municipios.

La heterogeneidad de la pobreza en los '90 se transforma en otra característica distintiva de este periodo, en el cual los sectores medios, como los nuevos pobres, fueron los más afectados por estas transformaciones estructurales, por ser los mayores beneficiarios del empleo formal, la educación y los servicios de salud pública.

⁸ Bruera y Gonzalez. (1997) definen a la descentralización como un instrumento para implementar y ejecutar políticas y programas donde se traspasan funciones y servicios que eran tradicionalmente administrados por el Estado central, hacia lo local.

Por otra parte, ante la creciente fragmentación y exclusión social surgieron los nuevos movimientos sociales, principalmente de desocupados, que se fueron extendiendo en la gran mayoría de las grandes ciudades como alternativas de posicionamiento ante el Estado, para reclamar mayor presencia de éste ante la reducción de la oferta de empleo y garantizar la subsistencia de los sectores más desfavorecidos.

A finales de la década del '90, la pobreza y la indigencia crecieron de manera alarmante hasta llegar a los índices más altos en el segundo semestre del año 2002: el 45,7 % de los hogares se ubicaba por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 19,5 % estaba bajo la línea de indigencia⁹.

En estas circunstancias, se hacen claramente visibles las dificultades del mercado como instancia de integración social, lo cual dejó a un gran número de ciudadanos posicionados en empleos inestables, de baja remuneración e imposibilitados para acceder a los derechos sociales, lo cual llevó al aumento de profundas desigualdades ante un Estado no intervencionista.

En este sentido, los planes y programas sociales implementados en la actualidad, no pueden comprenderse como políticas aisladas sino que surgen para contener el avance de la pobreza, y para dar respuesta a la ruptura de un modelo de movilización social ascendente que predominó en los últimos cuarenta años a través de la inserción en el mercado de trabajo.

⁹ Estos datos han sido tomados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realiza el INDEC. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh-pobreza1.xls>

3.2. Familias pobres e indigentes y la política social focalizada

El achicamiento del mercado formal de trabajo, la pérdida de derechos sociales, y la desprotección de la seguridad social, profundizaron el debilitamiento de los lazos de integración de nuestra sociedad actual, lo que profundizó la exclusión social de las familias pobres, y más aún de las indigentes.

En consecuencia, los sectores excluidos carecen de alternativas de integración en la sociedad, esta falta de alternativas dio lugar al surgimiento de respuestas frente a la existencia de una condición estructural. Así, surgieron desde comportamientos que se presentan como formas asociativas entre familias que están en la misma situación, hasta vinculaciones clientelares, o delictivas que surgieron como estrategias de supervivencia¹⁰.

La pérdida de centralidad del trabajo como factor de integración y la pérdida de derechos sociales básicos abrieron nuevos procesos de cambio social que se caracterizan por la heterogeneidad y la fragmentación.

A la falta de recursos económicos, se suman la escasez de redes sociales, y la dificultad para desplegar un conjunto de acciones que les permiten abastecerse de recursos por la vía del mercado. Por otra parte, las familias cuya jefatura está a cargo de mujeres constituyen un modelo que predomina cada vez más entre las familias pobres e indigentes en la actualidad. Dichas jefas de hogar no solo tienen la responsabilidad del sustento

¹⁰ Las estrategias de supervivencia o de sobrevivencia son un conjunto de prácticas desplegadas por los sectores populares urbanos para alcanzar la satisfacción de las necesidades referidas a su reproducción material, cotidiana y social, orientadas por una racionalidad que busca optimizar los escasos recursos disponibles en sus hogares. Véase (Lacabana; 1995: 35).

económico de su grupo familiar sino también la responsabilidad de conducir el futuro de sus integrantes.

En estas familias monoparentales, la pobreza y la indigencia son el resultado de la combinación de una serie de factores asociados a su origen socio-económico y las limitaciones que determinan la estructura de su grupo familiar. Un ejemplo de esto es “...*la presencia de hijos menores [que] impide o retrasa su salida laboral, [obligando a estas jefas de hogar] a desarrollar otras tácticas de supervivencia...*” (Bucci y Bucci; 2006a: 70).

Otro ejemplo, es la creciente tendencia de permanecer como beneficiarias en un plan social de ayuda económica, ya que su posesión representa una parte importante del ingreso del núcleo familiar, que a pesar de ser un monto insuficiente para la supervivencia, se percibe como lo único seguro en un contexto de permanente inestabilidad.

Otras estrategias de generación de ingresos tienen que ver con el mayor allegamiento familiar (la constitución de una familia ampliada) para sumar recursos monetarios, así como incorporar a los hijos mayores en la obtención de ingresos.

Además, la búsqueda de alternativas de fuentes extra-laborales relacionadas con la provisión de servicios por parte del estado, así como otras ayudas institucionales y comunitarias, constituyen también claros ejemplos de estrategias de sobrevivencia.

En resumen, estas condiciones impactan en la vida familiar sobre todo cuando se deposita en ella la responsabilidad acerca de la conducta y destino de sus miembros. Es allí donde se sufren las inseguridades por el futuro de sus

integrantes. La débil estructura de los hogares pobres e indigentes se ven presionadas aun más por el debilitamiento de las instituciones educativas y las sanitarias que, tiempo atrás, promovían el fortalecimiento de la familia.

En este sentido, se puede agregar que los sectores más desfavorecidos son los que más sufren las dificultades para participar de los beneficios de las políticas sociales, como incorporarse y permanecer en el sistema educativo, y para acceder a servicios de salud de calidad.

Estas dificultades se deben principalmente a las características que tomó la política social a partir de la década del '90¹¹, de manera tal que este proceso de transformación terminó reduciendo los derechos de los sectores pobres a categorías de focalización.

Como se explicó en anteriormente, el objetivo de la focalización consiste en identificar (seleccionar) con la mayor precisión posible a los beneficiarios de cada programa social, a fin de provocar un mayor impacto sobre cada persona o familia seleccionada, por lo que demanda un conocimiento más minucioso de las características socioculturales de los sectores sociales afectados, que pueden llegar a ser confusos o arbitrarios ante la heterogeneidad de la pobreza.

Existen principalmente, dos razones que dificultarían el redireccionamiento del gasto social hacia los sectores más pobres, dado que generalmente se benefician los menos necesitados: la primera razón es que los grupos más vulnerables carecen generalmente de la organización necesaria que le permita presionar en la lucha distributiva; y la segunda razón es que no

¹¹ Es decir, focalización, privatización y descentralización.

existe una voluntad política explícita de los gobernantes para dar respuesta al problema que plantea la pobreza.

En estos términos, con la focalización *“...no se efectivizan los derechos de las personas, por ejemplo el derecho de acceso de una mujer al sistema de salud, sino que existe un programa asistencial focalizado para mujeres embarazadas carentes de recursos, con lo que se la estigmatiza, ya que la selección es por test de recursos. En otros términos no hay ‘derecho a’, sino un ‘programa para’”* (Del Valle; 2006: 73). En este sentido, las políticas focalizadas no apuntan a consolidar los derechos de ciudadanía, entendida a ésta última como la define Levin (1997), un vínculo de integración social que se construye a partir del acceso a los derechos sociales.

3.3. Pobreza e indigencia en el Partido de General Pueyrredón

El Partido de General Pueyrredón no es la excepción a la situación crítica que atraviesa hoy la sociedad argentina. Esto se refleja en los índices de pobreza e indigencia, la baja inserción laboral, la fragmentación de la población y el déficit de infraestructura de servicios sanitarios, educativos y comunitarios.

Al igual que el resto del país, hacia finales del año 2002 se registraron los índices más altos de pobreza e indigencia en el Partido de General Pueyrredón. Según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC, el 38,3 % de hogares en el conglomerado Mar del Plata-Batán vivían bajo la línea de pobreza y un 15,6 % bajo la línea de indigencia.

A comienzos del 2006, estos índices comenzaron a revertirse de manera tal que el 15,6 % de hogares en el conglomerado Mar del Plata-Batán vivían bajo la línea de pobreza y solo un 5,3 % bajo la línea de indigencia¹², mostrando un panorama diferente en el universo de la pobreza.

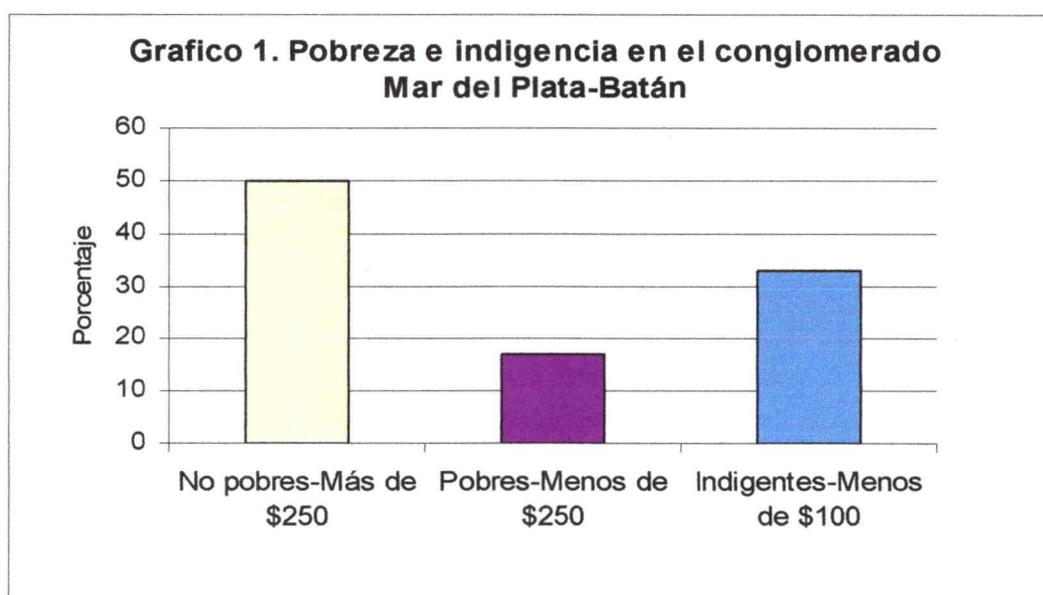
Sin embargo, de acuerdo a una investigación del GIPSOC¹³ y siguiendo la metodología utilizada por el INDEC, se calculó, a través de un método indirecto, que la línea de la indigencia para el conglomerado Mar del Plata-Batán para finales del año 2005, equivalía al valor monetario de \$108,08 por adulto por mes, y la línea de pobreza, el valor de \$228,05.

¹² Estos datos han sido tomados de la EPH que realiza el INDEC. Disponibles en: <http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh-pobreza1.xls>

http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/74/sh_pobrezaeindigencia_continua.xls

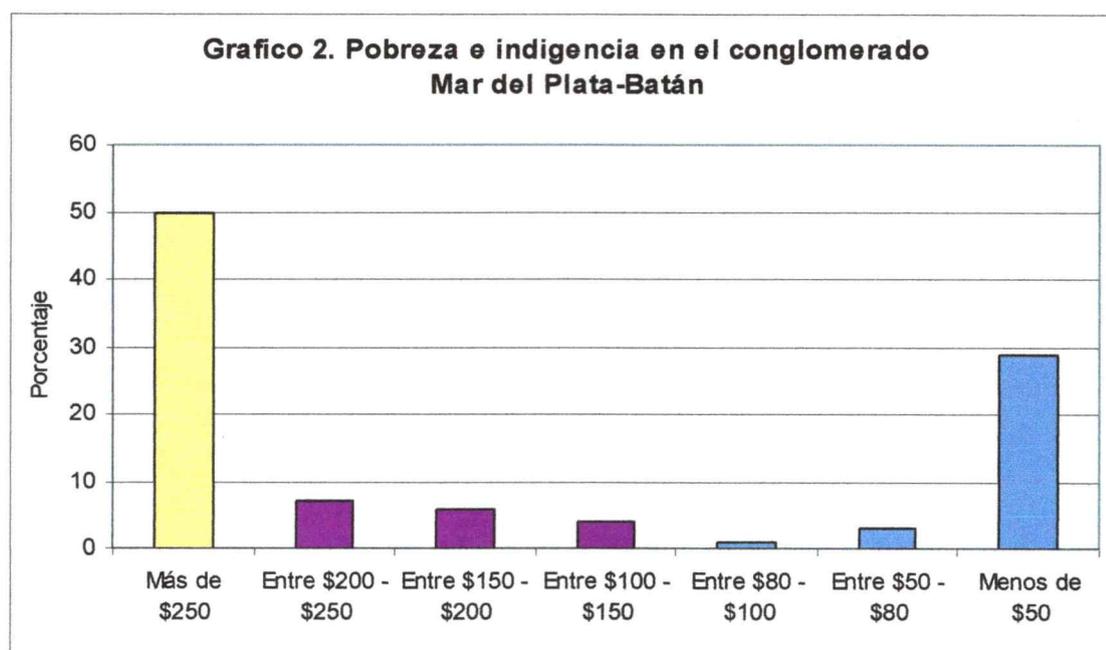
¹³ Grupo de Investigación "Problemáticas Socioculturales" (GIPSOC) de la Facultad de Ciencias de la Salud y Servicio Social, Universidad Nacional de Mar del Plata. Para profundizar sobre la metodología utilizada para la determinación de la línea de pobreza e indigencia de esta investigación, véase: (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 11-16).

En base a estos datos, se reveló que para el Partido de General Pueyrredón, el resultado de la EPH para el tercer trimestre de 2005 fue que el 33,1 % de las personas se encontraban en condición de indigencia (vivían con menos de \$100 por mes), el 16,6 % quedaban definidas como pobre (cuyos ingresos oscilaban entre los \$250 y \$100), mientras que el 50,3 % era considerada como no pobre (con ingresos superiores a \$250). Este hecho se refleja en el grafico 1.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 13).

Siguiendo este análisis, la EPH al dividir solo en indigentes, pobres y no pobres arroja porcentajes por sectores que no permiten conocer las diferencias dentro de cada categoría. Por este motivo resulta relevante el análisis que desarrolló el GIPSOC al permitir visualizar diferentes subcategorías dentro de la pobreza y la indigencia, tal como lo muestra el gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en (Ruszkowski y Del Valle; 2006: 15).

El gráfico 2 permite visualizar que la indigencia se encuentra concentrada en el segmento más bajo (menos de \$50 mensuales por adulto equivalente) mientras que la pobreza tiende a distribuirse equilibradamente entre las diferentes subcategorías (entre los \$100 y \$250). Por otra parte, se puede observar, que el segmento comprendido entre los \$200 y \$250 son los que se encuentra en una situación de pobreza de carácter coyuntural, es decir, cuentan con mayores posibilidades de superar esa condición.

De acuerdo a este análisis, se puede determinar que la mayor problemática del Partido de General Pueyrredón no la constituye la pobreza sino la indigencia que durante el tercer trimestre del 2005, alcanzó el 33,1 % de personas con un ingreso per cápita inferior a los \$100 mensuales, y un 29,7 % inferior a los \$50.

En estos términos, las personas indigentes que se encuentran en el

segmento más bajo, constituyen un importante sector de la población que cuenta con menores recursos, por lo que también, menores son sus posibilidades de gestionar asistencia social u otro tipo de recursos que sean provistos por el Estado.

Por lo tanto, *“...la implementación de las políticas sociales hoy significa generar algunas condiciones para que las familias de los sectores excluidos e indigentes 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 autosustentación y garantía de los derechos humanos elementales...”* (Bucci y Bucci; 2006a: 36).

En síntesis, la heterogeneidad de la pobreza, la inequidad en la distribución de los recursos y la falta de alternativas para los más vulnerables, demandan la creación de programas tendientes a lograr la promoción ciudadana y el fortalecimiento de la articulación entre los actores de del Estado y la Sociedad Civil.

En base a este planteo, resulta oportuno analizar el “Programa Familias por la Inclusión Social” como uno de los programas que se encuentran en vigencia¹⁴ y consolidación en el partido de General Pueyrredón.

¹⁴ Además del Programa Familias por la Inclusión Social, consideramos necesario mencionar a otros planes/programas en el Partido de General Pueyrredón que cuentan también con un numeroso padrón de beneficiarios en situación de indigencia. entre ellos podemos citar al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Programa Alimentario Único y el Plan Mas Vida.

4. PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL

4.1. Características generales del Programa Familias

4.1.1. Origen y financiamiento

En el marco de la crisis social, económica y política de fines de 2001, y tras la renuncia al cargo de Fernando de la Rúa; el nuevo gobierno nacional encabezado por Eduardo Duhalde optó por reformular y crear nuevas políticas destinadas a las familias en situación de pobreza e indigencia. Es en este contexto, donde se crea el 'Programa Familias por la Inclusión Social' como un programa de ingresos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS).

En la actualidad, este programa se encuentra integrado al Plan Nacional Familias que ejecuta el MDS y tiene como objetivo promover los valores que cohesionan la vida en familia y en sociedad. Este plan comprende acciones de prevención, promoción y asistencia, tales como los programas de ingreso como el 'Programa Familias por la Inclusión Social' y las 'Pensiones no contributivas', y programas de voluntariado como el 'Programa Federal de la Mujer y la Familia', y 'Juana Azurduy', entre otros. Por otra parte, el Plan Familias, atraviesa transversalmente a los otros dos planes que ejecuta el MDS: el 'Plan Nacional de Seguridad Alimentaria' y el 'Plan de Desarrollo Local y Economía Social' ("Manos a la Obra").

En su primera etapa (2002 y 2005), el 'Programa Familias por la Inclusión Social' se instaló en 117 municipios (principalmente en los grandes aglomerados urbanos del país), llegando a cubrir de manera gradual a un total

de 240.000 familias beneficiarias. Cabe destacar que en sus inicios el Programa Familias no fue el principal programa social del Gobierno Nacional sino que este lugar lo ocupó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que al igual que el Familias, tuvo su origen en el año 2002, pero cuyo alcance llegó a comienzos del 2003 a un total de 1.800.000 beneficiarios.

El PJJHD constituye un subsidio otorgado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) y está destinado a jefes o a jefas de hogar que se encuentren desocupados y que tengan a cargo hijos menores de 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad. El mismo, tiene como objetivos promover la cultura del trabajo y mejorar la empleabilidad e inserción laboral, a través de una contraprestación laboral de cuatro horas por día y consiste en un ingreso mensual de \$150 por mes.

En el 2004, el Decreto Presidencial 1506/04¹⁵ determinó la reorganización del PJJHD que ejecuta el MTEySS, y se estableció que los beneficiarios con menores posibilidades de inserción laboral, tendrán la opción de pasar del PJJHD al Programa Familias. En este aspecto, con el proceso de traspaso, el Estado pretendió agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encontraban bajo la línea de pobreza, es decir, familias beneficiarias del PJJHD con mayor número de hijos, bajo nivel educativo, niveles de deserción escolar y con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo. Al respecto, se determinó que solo podrán optar por el traspaso, los beneficiarios del PJJHD que tengan más de dos hijos y cuyo titular no haya finalizado la educación secundaria.

¹⁵ Véase Anexo 1: Decreto 1506/04, Art. 4 y 5.

Tras estas reformulaciones, en el año 2006, el Programa Familias comenzó una nueva etapa de alcance nacional, donde gradualmente se agregaron al padrón de beneficiarios históricos del Familias, un gran número de beneficiarios provenientes del PJJHD que realizaron el traspaso. Este proceso además, llevó a que en varias localidades donde solo se encontraba el PJJHD, se abriera el Programa Familias.

Con respecto al financiamiento, el Programa Familias cuenta con el aporte de fondos provenientes del Estado Nacional y un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para el período 2006-2008, el Programa cuenta con un crédito de 700 millones de dólares otorgados por el BID, y 300 millones de dólares aportados por el Estado Nacional.

Bajo estas circunstancias, desde el Ministerio de Desarrollo Social se prevé que el Programa Familias alcance una cobertura a 700.000 familias en 400 municipios del país, lo cual muestra una clara tendencia del Gobierno Nacional a incrementar el alcance del mismo. Actualmente, el Programa beneficia a más de 450.000 familias en 336 municipios.¹⁶

En estos términos, se puede decir que hoy el Programa Familias constituye una de las principales políticas de Estado para dar respuesta a la pobreza, pero no desde la inserción laboral (como el PJJHD), sino desde la salud y la educación como mecanismos de inclusión social.

4.1.2. Objetivo

El objetivo fundamental del Programa Familias por la Inclusión Social es promover la protección e integración social de las familias en situación de

¹⁶ Datos tomados de la página de Web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en : <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/Alcanceterritorial.pdf>

vulnerabilidad y/o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos.

A través de objetivos específicos tales como la promoción de la igualdad de oportunidades y la articulación entre Estado y la sociedad civil, pretende apoyar a familias en situación de pobreza y contribuir a mejorar sus condiciones de vida.

4.1.3. Beneficiarios

El Programa Familias prioriza como su titular a la mujer con hijos u otros menores de 19 años a cargo, o discapacitados, sin límites de edad. Sin embargo, el hombre puede ser beneficiario cuando no esté presente la madre de los menores, o cuando ésta presente alguna situación especial.

El beneficiario no necesariamente debe ser desocupado, pero el ingreso familiar debe ser menor al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).¹⁷

Por otra parte, no pueden acceder a este beneficio las familias que reciban cualquier otro subsidio del Estado, excepto los titulares del Plan Jefas y Jefes de Hogar que opten por el traspaso al Programa Familias, y aquellos que reciban pensiones asistenciales (como 'Pensión por Invalidez', y 'Madre de siete hijos').

Con respecto a la inscripción al Programa, el MDS preveé la incorporación de nuevas familias beneficiarias, prioritariamente en zonas

¹⁷ El Salario Mínimo Vital y Móvil es la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador, sin cargas de familia, en un trabajo legal. Es 'Vital' porque debe asegurarle la satisfacción de las necesidades básicas, esto es: alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y cobertura previsional, y es 'Móvil' porque debe ajustarse periódicamente de acuerdo a las variaciones del costo de la vida.

vulnerables y/o de riesgo social, con previo relevamiento y selección de éstas a partir de censos del Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias (SISFAM)¹⁸, y el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)¹⁹ para la depuración y elaboración de un padrón de acuerdo a los criterios de elegibilidad establecidos por el Programa.

La adhesión voluntaria como titular beneficiario del Programa Familias se formaliza con la presentación de la documentación necesaria para acreditar la identidad y el vínculo legal con los hijos o menores a cargo, y la firma de la Carta Compromiso²⁰ en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones establecidas por el Programa.

4.1.4. Marco jurídico institucional

El Programa Familias esta regulado principalmente por el Decreto Presidencial 1506/04, y por las Resoluciones del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) N° 825/05²¹ y 693/07, las cuales establecen las características principales sobre el funcionamiento del programa.

Los gobiernos provinciales y locales establecen además, una serie de acuerdos complementarios que buscan facilitar el cumplimiento de los requisitos que exige el programa para sus beneficiarios. Para ello, se realizan los siguientes convenios:

¹⁸ El SISFAM es un organismo del Estado Nacional tiene como tarea registrar los datos de las familias que viven en barrios en situación de pobreza, como posibles beneficiarias de programas sociales.

¹⁹ El SINTyS es un programa creado por el gobierno nacional para definir la elegibilidad de las personas en la asignación de beneficios sociales a través de cruces con organismos del Estado como ANSES, AFIP, y RENAPER, el cual permite mantener un padrón de beneficiarios actualizado.

²⁰ Anexo 3: Carta Compromiso del Programa Familias por la Inclusión Social

²¹ Véase Anexo 2: Resolución MDS N° 825/05

- Con efectores de salud y educación
- Con oficinas del registro Civil de cada municipio (que faciliten la gestión de DNI y Partida de Nacimiento).
- Con juzgados de cada municipio, a fin de facilitar la certificación de guardas y tenencias.
- Con juntas provinciales de discapacidad.

Por otra parte, el Operativo de Traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar al Programa Familias, esta previsto:

- A nivel nacional, por el Decreto 1506/04 y las Resoluciones Conjuntas MDS y MTEySS N° 336 y 155/05, los cuales asignan responsabilidades tanto al Ministerio de Desarrollo Social como al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- En el ámbito provincial, requiere previamente la firma de un convenio entre la Nación y las provincias, a fin de establecer el marco institucional, las competencias de los distintos ámbitos jurisdiccionales y la provisión de infraestructura, equipamiento y personal para la implementación del traspaso.

4.1.5. Metodología de ejecución

El Programa promueve la coordinación de esfuerzos y recursos entre actores estatales de diversas jurisdicciones, así como también la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión operativa.

En su ejecución, el Programa se divide en dos grandes niveles:

- Nivel Centralizado: Es el encargado de desarrollar la gestión operativa del Programa, el diseño de procesos y actividades, el monitoreo y evaluación en cada una de las jurisdicciones. Los componentes involucrados son “Gestión Operativa e Ingreso No Remunerativo”, “Promoción Familiar y Comunitaria” y “Fortalecimiento Institucional”.
- Nivel Descentralizado: Sus actividades son esencialmente ejecutivas y de contacto directo con los destinatarios del Programa. La ejecución se realiza a través de Equipos Técnicos Provinciales y en el ámbito municipal, a través de los Equipos Técnicos Locales (ETL) y los Centros de Atención Local (CAL).

4.2. Los dispositivos de intervención del Programa Familias

El propósito de este apartado es describir los dispositivos de intervención que propone el Programa Familias para sus beneficiarios. Los dispositivos de intervención constituyen acciones programadas e integradas que se realizan sobre determinados individuos o sectores sociales con el fin de mejorar su situación, generando un cambio social y eliminando las situaciones que generen dificultad en el acceso a los derechos sociales básicos.

Para esto, se determinó como dispositivos de intervención a los tres componentes del Programa y a las prestaciones que contienen:

- I. Componente de Ingreso No Remunerativo;
- II. Componente de Promoción Familiar y Comunitaria; y
- III. Componente de Fortalecimiento Institucional.

4.2.1. Componente de Ingreso No Remunerativo (componente I)

Este componente se basa en la entrega de un ingreso no remunerativo mensual a través de pagos con tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación Argentina, y tiene como finalidad promover el mejoramiento del capital humano mediante la exigencia del cumplimiento de los requisitos en salud y educación para las familias beneficiarias.

Cada núcleo familiar recibe este ingreso mensualmente el cual varía según la cantidad de menores a cargo, incluso aquellos que están en etapa de gestación (pero solo en caso de embarazo de la titular). Además, el programa prevé la incorporación de nuevos menores al núcleo familiar con la debida

acreditación del vínculo con partida de nacimiento, o certificación de guarda o tenencia cuando los progenitores estuvieren ausentes.

Los montos pagados por el Programa a partir del 1 de marzo de 2007, parten de la base de \$155 pesos por un menor a cargo, y van en aumento de \$30 pesos por cada niño adicional, hasta un máximo de 6 menores. Los montos son los siguientes²²:

- \$ 155 -----un menor de edad a cargo
- \$ 185 -----dos menores de edad a cargo
- \$ 215 -----tres menores de edad a cargo
- \$ 245 -----cuatro menores de edad a cargo
- \$ 275 -----cinco menores de edad a cargo
- \$ 305 -----seis o más menores de edad a cargo

Los requisitos que deben cumplir los beneficiarios del Programa Familias para cobrar el subsidio se denominan condicionalidades. Éstas se realizan en los Centros de Atención Local (CAL)²³ y se deben cumplir dos veces al año:

- La condicionalidad en Salud consiste en el cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación, y controles para las mujeres embarazadas.

²² Los montos han sido fijados por la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N° 693/07.

²³ El CAL es la oficina donde se presentan los beneficiarios para cumplir el Control de condicionalidades. El mismo funciona en espacios cedidos por los municipios, y es sede del Equipo Técnico Local. Además, en el CAL se realiza el traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar al Programa Familias, y tareas de apoyo y seguimiento de actividades programadas.

- La condicionalidad en Educación consiste en la presentación de certificados de alumno regular, para cada menor a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años.

El incumplimiento total de los requisitos del Programa, genera la suspensión del cobro del subsidio, mientras que cumplimiento parcial permite al beneficiario seguir cobrando solo por aquellos hijos por los cuales a podido acreditar con la documentación (\$30 por hijo). Ambas situaciones podrán ser revertidas con la presentación de la documentación correspondiente.

Por otra parte, con la acreditación de una sola condicionalidad -por ejemplo, que el menor tuviese la vacunación completa pero no concurriese a la escuela-, el Programa permite que se pueda cobrar igualmente por ese menor.

Con respecto a la inserción laboral, es decir, que los beneficiarios puedan conseguir un 'trabajo en blanco', el Programa permite que las familias puedan seguir recibiendo el subsidio aunque tengan otros ingresos en el hogar, siempre que la totalidad de éste no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil²⁴. A fin de llevar a cabo este control, el padrón de beneficiarios del Programa Familias, está integrado a la base del SINTyS, el cual permite definir la elegibilidad de las personas que reciben beneficios sociales, a través de cruces de datos con instituciones del Estado (por ejemplo, cruces con ANSES, AFIP y RENAPER). Los beneficiarios observados por cruce SINTyS, son informados en los Centros de Atención Local del Programa Familias al momento de cumplir

²⁴ En este aspecto, a diferencia del PJJHD, el Programa Familias alienta la participación laboral de los beneficiarios generando menor incertidumbre a que se le de la baja del subsidio por insertarse en el mercado formal de trabajo. Esta situación lleva a que muchos Jefes y Jefas de Hogar prioricen la desocupación, o la informalidad laboral, a fin de mantener su condición de beneficiario.

las condicionalidades. Estas situaciones incluyen trabajo en blanco, jubilaciones, pago de monotributo, y seguro de desempleo.

4.2.2. Componente de Promoción Familiar y Comunitaria (Componente II)

Este componente busca a través de sus intervenciones, la participación activa de sus destinatarios, para que todas las familias puedan acceder y participar en los servicios educación, salud y desarrollo comunitario, a fin de mejorar la calidad de vida y posibilitar la inserción social de los integrantes del grupo familiar.

El Componente de Promoción Familiar y Comunitaria, tiene como objetivos específicos:

- mejorar el acceso, permanencia y desempeño en el sistema educativo formal de los integrantes del núcleo beneficiario;
- fortalecer y promover los procesos de promoción y prevención de la salud;
- fortalecer los procesos de participación comunitaria y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Para alcanzar estos objetivos, este componente se estructura alrededor de tres tipos de intervención en las localidades: Apoyo Escolar, Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario, y Remoción de Barreras.

4.2.2.1. Apoyo Escolar:

El objetivo de esta prestación es trabajar sobre dos ejes, por un lado, mejorar el proceso de enseñanza-aprendizaje, actuando sobre algunas de las

causas y efectos del fracaso escolar de niños y adolescentes, mejorando su rendimiento, reduciendo el índice de repitencia y favoreciendo su permanencia en el sistema educativo; y por otro, fortalecer el vínculo entre la familia y la escuela, convocando y promoviendo la participación de la familia y de las organizaciones comunitarias que apoyan la educación.

Desde el equipo central se articulará con el Ministerio de Educación de la provincia y con las autoridades municipales. También se buscará fortalecer el contacto con las escuelas a las que los hijos de los beneficiarios pertenecen.

Las actividades de apoyo escolar estarán a cargo de un docente titular y un docente asistente. Asimismo, se contará con personal auxiliar para el mantenimiento de la sede en la que se dicte el apoyo escolar y de la preparación del refrigerio para los alumnos. Por otra parte se promoverán salidas y actividades recreativas.

4.2.2.2. Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario

Se trata de talleres dirigidos a jóvenes y a adultos con el objeto de promover el desarrollo personal y adquirir destrezas para la vida familiar y comunitaria. De esta manera, se pretende mejorar su posición frente a diferentes situaciones que generan exclusión social y limitan el pleno acceso a servicios sociales.

El programa financiará la coordinación de los talleres, material didáctico, útiles, movilidad para los participantes, cuidado de los niños y refrigerio. Estos talleres podrán extenderse de uno a tres meses.

Los talleres deberán orientarse en los siguientes temas:

1. Desarrollo infantil y juvenil
2. Optimización del uso de los recursos del hogar
3. Género, salud sexual y reproductiva
4. Derechos y construcción ciudadanía.
5. Prevención de la violencia doméstica
6. Autonomía personal
7. Prevención de riesgos sociales para Jóvenes.
8. Jóvenes como constructores de ciudadanía.

4.2.2.3. Remoción de Barreras

Su propósito es facilitar el acceso a la terminalidad educativa o formación profesional, a fin de:

- ✓ mejorar las condiciones básicas para continuar en el sistema educativo,
- ✓ aumentar las posibilidades iniciales de empleabilidad,
- ✓ fortalecer procesos de desarrollo personal (autoestima, participación ciudadana, acceso a bienes y servicios culturales).

Esta prestación consiste en una ayuda económica de \$50 por mes que facilita el acceso al servicio y que estará destinada al pago de movilidad, refrigerio y útiles. Esta beca será transferida, por el Nivel Central del Programa, directamente al beneficiario a través de la tarjeta de débito; y se mantendrá en la medida que se cumpla con la asistencia regular a los cursos elegidos, los cuales deberán ser ofrecidos por instituciones con certificación oficial.

Los receptores de este beneficio pueden ser las titulares, los cónyuges y los hijos mayores de 19 años que figuren en el padrón. Pueden recibir la beca hasta tres personas por familia.

La finalización del curso de terminalidad educativa o formación profesional, deberá ser registrada en el sistema informático del programa. El beneficiario podrá solicitar nuevamente la beca para acceder a otra instancia de formación educativa.

4.2.2.4. Modalidad de gestión del Componente II

Este componente se implementa en base a un modelo de gestión asociada²⁵, lo que implica que el trabajo de los Equipos Técnicos Locales se vincula con el sostenimiento de las relaciones politico-institucionales con los gobiernos locales, provinciales y municipales, y con las organizaciones de la sociedad civil.

Esta modalidad de gestión se materializará a través de espacios de participación colectiva, que estarán coordinados por el Equipo Técnico Local, el cual es el responsable de realizar el Relevamiento de Necesidades y Recursos en la comunidad, de convocar a la Mesa de Coordinación y Seguimiento²⁶ del programa en cada localidad, y de apoyar junto a la Contraparte Local, la implementación de las distintas actividades del componente.

²⁵ Se define como gestión asociada a la forma de gestión concertada entre el Estado y Sociedad y que da lugar a acuerdos, negociaciones y diseño de propuestas, integrando visiones e intereses diferentes y hasta contrapuestos. Véase (Poggiere; 1999: 160).

²⁶ La Mesa de Coordinación y Seguimiento constituye el ámbito donde se toman las decisiones sobre el diseño del plan de acción en el territorio y desde el cual se realiza el seguimiento de las actividades, verificando la calidad de las prestaciones y estableciendo la necesidad de eventuales correcciones a los posibles desvíos.

Por otro lado, la Contraparte (tanto local como provincial) aporta la mirada y orientación de la política institucional en los municipios y en cada provincia. A nivel provincial, la contraparte facilitara el conocimiento sobre la política social y los planes sociales de la provincia; el acceso a otros recursos de la provincia y a los funcionarios que se requiera entrevistar para la elaboración del Relevamiento de Necesidades y Recursos. A nivel municipal, la Contraparte Local deberá tener conocimiento sobre lo que se está haciendo en el municipio, y contar con un contacto directo con los decisores políticos locales. También colabora en el establecimiento de articulaciones con otros programas, organismos y actores municipales. De esta manera facilitará el flujo de información y comunicación necesario para que el Componente II se implemente en la localidad.

4.2.2.5. La Organización Ejecutora

A través de las Organizaciones Ejecutoras (OE) se pondrán en marcha las líneas de Apoya Escolar y Desarrollo Familiar y Comunitario, que se implementaran en forma de módulos y talleres.

Las OE serán las responsables de administrar los fondos para que las actividades, previamente planificadas, puedan ser ejecutadas. Durante la ejecución participara activamente en la mesa de coordinación y establecerá un vinculo directo y constante con las Organizaciones de Apoyo Territorial para la organización y coordinación de las actividades que se desarrollaran en la localidad.

4.2.2.6. La Organización de Apoyo Territorial

La OE establecerá acuerdos formales con Organizaciones de Apoyo Territorial (OAT) en cuyas sedes se implementaran las actividades. En este sentido, la OE ejecutará las distintas tareas planificadas en articulación con la OAT.

Las OAT serán seleccionadas por los actores locales, participantes de Mesa de Coordinación, durante el transcurso del diseño del plan de actividades.

4.2.3. Componente de Fortalecimiento Institucional (Componente III)

El objetivo de este componente es el fortalecer de manera transversal, el funcionamiento institucional del Programa, con el fin de:

- Difundir y comunicar los objetivos y reglas de operación.
- Mejorar las capacidades de atención y seguimiento de los destinatarios.
- Cumplir con los requerimientos de gestión técnica, administrativa y financiera.
- Incluir progresivamente al Equipo Técnico de cada localidad, la figura del Facilitador, quien desempeñará un rol fundamental en el acompañamiento de las familias destinatarias.

Cabe señalar que este componente no se encuentra aún en funcionamiento.

5. PROGRAMA FAMILIAS EN EL PARTIDO DE GENERAL PUEYRREDÓN

5.1. Implementación y funcionamiento del Programa

Con respecto al inicio del Programa en el Partido de General Pueyrredón, en Octubre del 2002, el Intendente y la Secretaria de Desarrollo Social de la Municipalidad acuerdan con la coordinación del Programa Familias por la Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, garantizar el desarrollo de las acciones del programa dentro del municipio.

Para la implementación del Componente de Ingreso No Remunerativo, la inscripción de los beneficiarios al programa, se realizó en noviembre del 2002 desde organizaciones de referencia ubicadas en distintos barrios (Unidades Sanitarias, Sociedades de Fomento), luego de la cual se seleccionó a las familias beneficiarias a partir de censos del SISFAM (Sistema de Identificación de Familias Beneficiarias), y el SINTYS para la depuración y elaboración del listado inicial de acuerdo a los criterios de elegibilidad establecidos por el Programa. Este procedimiento de depuración del padrón se realiza cada año a fin de mantener un padrón actualizado.

Sobre el padrón depurado (en mayo de 2003), se realizó el primer pago, para lo cual se puso en marcha la identificación y comunicación a las 9500 beneficiarios, a fin de que se notificasen en los centros de recepción, firmasen la carta compromiso (adhesión voluntaria al programa) y recibiesen su certificado de pago. El pago se realizó hasta el 2005 de forma trimestral por medio de un certificado de pago a cobrarse en el Banco Nación. Actualmente el

cobro del subsidio se realiza mensualmente y con tarjeta magnética.

La ejecución del primer control de condicionalidades se realizó en Febrero del 2004.

Entre los años 2004 y 2005 ingresaron aproximadamente 500 beneficiarios al padrón, quienes se encontraban en una lista de espera de la primera inscripción. Por lo tanto, desde la inscripción original realizada en el 2002, no se volvió a realizar otra a pesar de la existencia de muchas familias en situación de pobreza e indigencia.

En enero de 2007, tras una nueva depuración de padrón original, se dio de baja a más de 1300 beneficiarios, reduciendo el padrón a aproximadamente 8200 beneficiarios.

Paralelamente, a partir de diciembre de 2006, en el Partido de General Pueyrredón comenzó el operativo de traspaso del Plan Jefes y Jefas de Hogar al Programa Familias, lo cual aumentó nuevamente el padrón total a más de 10500 beneficiarios (hasta noviembre de 2007 se realizaron 2600 traspasos).

Con respecto al Componente de Desarrollo Familiar y Comunitario, fue puesto en práctica por primera vez, el Partido de General Pueyrredón, en el año 2005. En ese entonces para ejecutar los talleres de Apoyo Escolar y Desarrollo Familiar y Comunitario, el Programa realizó un llamado público convocando a entidades de la sociedad civil con experiencia en la gestión de proyectos sociales. La Organización Ejecutora del Plan de Actividades (en el año 2005) fue el "Centro de Resiliencia Mar del Plata" (CEREMAP). Allí, participaron 23 Organizaciones de la Sociedad Civil como Organizaciones de Apoyo Territorial donde se ejecutaron los diferentes proyectos. Se contó con 6

Centros de Atención Barrial, los cuales brindaron información detallada sobre los cursos. El Plan de Actividades, ofreció 245 cursos y actividades programadas para los beneficiarios de todo el Partido de General Pueyrredón.

En el año 2006 no se desarrolló ninguna prestación de este componente.

En Abril del 2007, se lanzó por primera vez la prestación de Remoción de Barreras (becas educativas). Del padrón de 10500 titulares beneficiarios, el total de becados fue de 500 personas durante el año 2007.

Por otro lado este año se realizó la selección de las Organizaciones Ejecutoras que estarán a cargo de la administración de los Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario, y Apoyos Escolares a partir de Febrero-Marzo 2008. Para desarrollar estas prestaciones, se dividió a Mar del Plata en dos grandes zonas que cubren prácticamente la totalidad de la ciudad, por lo que son dos las OE (APAND y CEREMAP), una para cada sector, donde se administrarán a las Organizaciones de Apoyo Territorial, sedes donde se realizarán tanto los Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario como los Apoyos Escolares.

La totalidad de talleres programados para el año 2008 es de aproximadamente 55, y 100 apoyos escolares. En la Mesa de Coordinación de ambas zonas se están definiendo la manera de difusión de los mismos.

5.1.1. El funcionamiento del Centro de Atención Local (CAL)

La importancia del CAL en la ejecución y seguimiento del Programa radica en que toda la atención está centralizada en éste. El CAL es la oficina

donde se presentan los beneficiarios para cumplir el Control de condicionalidades. El mismo funciona en espacios cedidos por los municipios, y es sede del Equipo Técnico Local. Además, en el CAL se realiza el traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar al Programa Familias, y tareas de apoyo y seguimiento de actividades programadas.²⁷

En el Partido de General Pueyrredón, el CAL funciona en un espacio cedido por el municipio como aporte de contraparte, en la Subsecretaría de la Mujer²⁸, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de General Pueyrredón, ubicado en la calle Teodoro Bronzini 1147, Mar del Plata.

A fin de garantizar la atención de los beneficiarios y las diferentes actividades, el CAL tiene un funcionamiento de ocho horas diarias (De 8 a 16 horas)

La concurrencia al CAL en el Partido de General Pueyrredón es de aproximadamente 90 personas por día durante el periodo de control. Este período tiene una duración de aproximada de tres meses (en dos momentos del año) y durante el mismo, por la terminación de documento, el beneficiario tiene asignada una fecha determinada de asistencia. El procedimiento es sencillo: el beneficiario se presenta, se le solicita nombre, apellido y número de documento y luego presenta la documentación requerida, esta podrá ser:

²⁷ En este aspecto, el PJJHD se diferencia del Programa Familias al realizar el control de las contraprestaciones a través de distintas organizaciones sociales como sociedades de fomento, grupos piqueteros y el propio Ministerio de Trabajo. En este sentido, puede afirmarse que los beneficiarios del Programa Familias están menos sujetos a vinculaciones clientelares de las organizaciones que realizan el control.

²⁸ De acuerdo con la Ordenanza Municipal 1774/95, la cual dió origen a la Subsecretaría de la Mujer de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, se establece como misión de la misma, coordinar actividades que impulsen la promoción y el desarrollo de la mujer, así como la búsqueda de alternativas para el incremento de la economía familiar, interactuando con organizaciones que posean objetivos comunes en el ámbito del Estado y de la sociedad civil.

- Controles de embarazo.
- Certificado de vacunación, por cada uno de sus hijos, según el Plan Nacional de Vacunación.
- Certificado de alumno regular, para los hijos en edad escolar.

El control de la documentación comienza con el ingreso de la información presentada con el fin de reflejar en el sistema el cumplimiento de los requisitos.

En el caso que se observe un faltante de certificados, que impidan un total y correcto control de las condicionalidades adeudadas por el beneficiario, el Equipo Técnico Local procederá a informar al beneficiario de este faltante, y le comunicará la necesidad de presentar la documentación antes de la fecha de finalización del proceso de control.

El beneficiario firma un comprobante con el resultado del control (se hace por duplicado), otorgando su conformidad para con el resultado del mismo. En el mismo se detalla la información pertinente acerca del próximo control. Y por último, se archiva el duplicado de la constancia de cumplimiento, firmada por el beneficiario y archivada en su legajo personal.

5.1.2. Conformación del Equipo Técnico Local (ETL)

A fin de brindar atención a los beneficiarios y coordinar las actividades que propone el Programa, el ETL en el Partido de General Pueyrredón está formado por el siguiente personal:

- Personal contratados del Ministerio de Desarrollo Social: ETL del Componente I (tres coordinadores) y ETL del Componente II (dos coordinadores)
- Contraparte municipal: dos empleados municipales dependientes de la Subsecretaría de la Mujer.
- Asistencia técnica: veinticuatro estudiantes de la Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMDP) contratados a través de un convenio entre la UNMDP y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

5.2. Beneficiarios en situación de indigencia

Tal como se indicó en la introducción de esta tesis, el objetivo de este trabajo es analizar los límites que presentan los dispositivos de intervención del Programa Familias ante la problemática de la inclusión social de las familias beneficiarias en situación de indigencia en el Partido de General Pueyrredón. Nuestro interés aquí es identificar las dificultades que presentan estas familias para cumplir con los requisitos que exige el Programa. Con este fin, durante el periodo septiembre-diciembre de 2007, se realizaron en el CAL entrevistas²⁹ a 50 beneficiarios tomados al azar con el fin de detectar restricciones sociales características de la indigencia y relacionándolos con los conceptos de inclusión, vulnerabilidad y exclusión social, a fin de superar el análisis limitado a lo económico.

De la muestra, en lo vinculado con los niveles de ingreso, se observó que un 26%, de los beneficiarios entrevistados se los podrían clasificar como pertenecientes a familias no pobres. Sin embargo, esto no quiere decir que no sean vulnerables ya que, como explicamos anteriormente, el concepto de vulnerabilidad hace referencia a una amplia gama de situaciones intermedias, es decir, de exclusión en algunos aspectos o esferas, e inclusión en otras. En estos términos, se puede decir que este grupo está conformado por beneficiarios que cuentan con un mayor nivel educativo, o con un cónyuge que trabaja y cuyo ingreso supera el SMVM, siendo éste un dato no tenido en cuenta por el Programa, ya que el cruce SINTyS se realiza solo a los titulares.

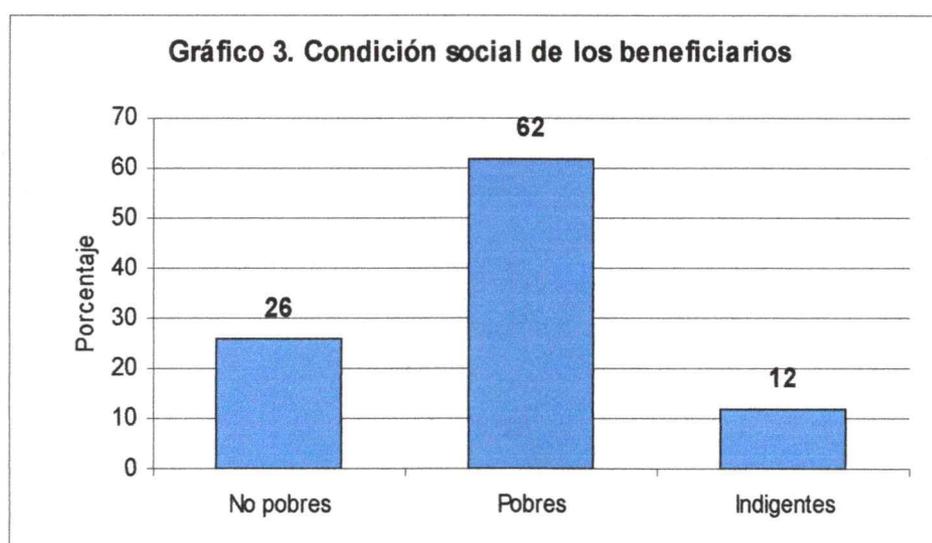
²⁹ Véase Anexo 4: Formulario para las entrevistas a los beneficiarios.

En otros casos, se trata de madres solteras que viven en el hogar de sus padres (familia extendida), con quienes comparten una economía común para cubrir sus necesidades básicas. Estos beneficiarios consideran al subsidio como una ayuda para cubrir principalmente gastos en la educación de sus hijos. También entran en esta categoría familias monoparentales con una menor carga familiar (menor número hijos). Con respecto a la distribución del tipo de familia en este grupo, un 54% pertenecen a familias nucleares, un 23% a familias monoparentales y un 23% a familias extendidas.

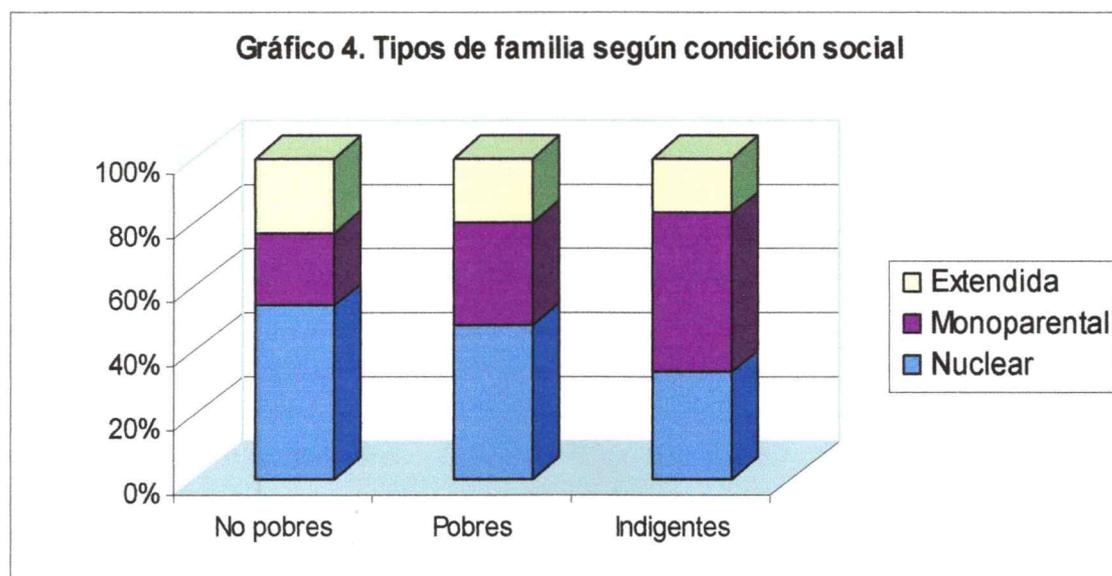
Por otro lado, el 62% del total de los entrevistados entrarían en la clasificación de pobres, ya que si bien se trata de personas desempleadas o que realizan trabajos temporarios y perciben ingresos inestables, cuentan con una red familiar y de amigos que les permiten con esfuerzos, cubrir sus necesidades básicas. En estos grupos, el subsidio funciona como un ingreso seguro para cubrir gastos que exceden a la salud y la educación de sus hijos, como son el pago de impuestos y alquileres. En este sentido, se puede afirmar que se trata de beneficiarios que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión. La distribución según el tipo de familia en este grupo es de un 48% perteneciente a familias nucleares, un 32% a familias monoparentales y un 20% a familias extendidas.

Por último el 12% del total de observados correspondería a casos que estarían más cercanos a la definición de indigentes. Se trata de personas que al no contar con redes familiares y sociales pudieron acceder al Programa, en algunos casos, a través de instituciones públicas que facilitaron su inscripción, y que presentan actualmente muchas dificultades para cumplir con los

requisitos que el Programa les exige. A su vez, son los que tienen mayor número de hijos, menor nivel educativo del titular, mayor repitencia y discontinuidad de los hijos en el sistema educativo, y para quienes el beneficio económico que les ofrece el Programa representa el ingreso más estable en la familia, el cual va dirigido principalmente para gastos en alimentación. Son beneficiarios que pertenecen principalmente a hogares monoparentales y presentan mayor exclusión en la sociedad. En este caso, la distribución del tipo de familia arrojó un 33% a familias nucleares, un 50% al tipo monoparental y un 17% a familias extendidas. (Ver grafico 3 y 4)

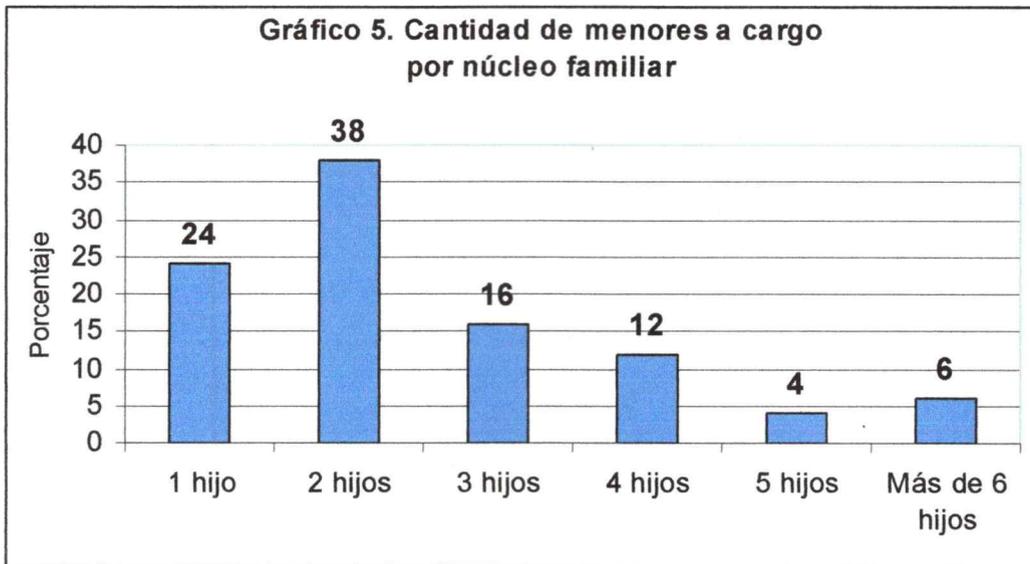


Fuente: Elaboración propia en base a 50 beneficiarios entrevistados.



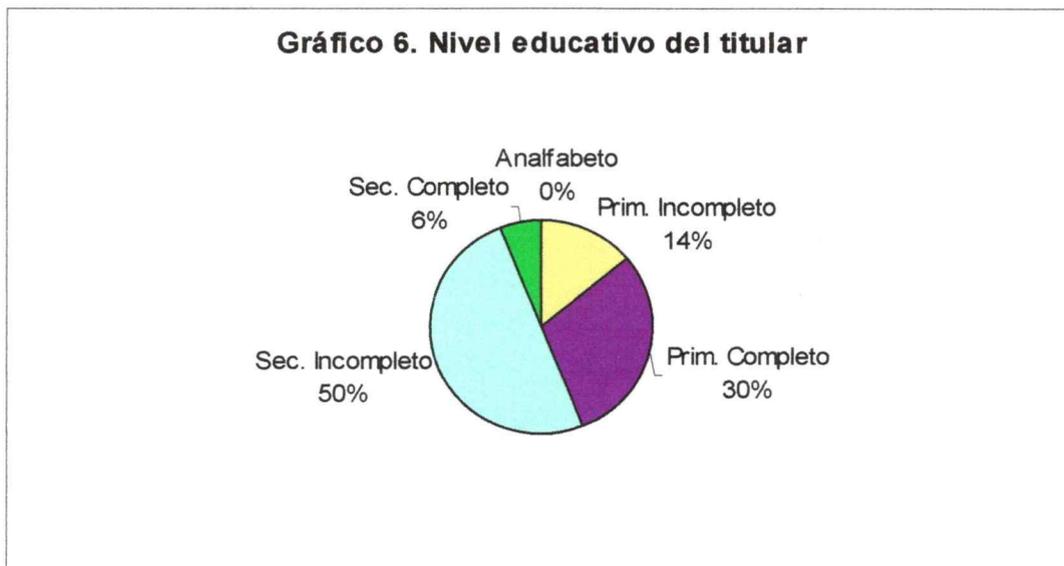
Fuente: Elaboración propia en base a 50 beneficiarios entrevistados.

De la muestra, además se determinó que el promedio de hijos menores por núcleo familiar es de 2,5 hijos. El 62% de los beneficiarios tienen uno o dos menores a cargo (24% y 38% respectivamente), mientras los menores porcentajes se encuentran en las familias con mayor número de hijos a cargo. El 16% tiene tres hijos, el 12% cuatro hijos, el 4% cinco hijos, y el 6% más de seis hijos. Esto nos muestra que es muy baja la carga familiar por adulto, es decir, que las familias beneficiarias, en su mayoría, tienen uno o dos menores a cargo, lo cual se aleja del perfil de la indigencia o pobreza estructural (más de cuatro menores a cargo). (Ver gráfico 5)



Fuente: Elaboración propia en base a 50 beneficiarios entrevistados.

Con respecto al nivel educativo del titular, más del 50% inició el nivel secundario, mientras que solo el 14% no concluyó sus estudios primarios. Esto indica que el nivel educativo predominante es superior al esperado para los indigentes (igual o menor a segundo grado de primaria). (Ver Gráfico 6)



Fuente: Elaboración propia en base a 50 beneficiarios entrevistados.

Como se definió anteriormente, la línea de indigencia hace referencia a una canasta de alimentos de costo mínimo, que no permite atender otras necesidades como transporte, vestido, vivienda, educación y salud. La indigencia identifica además, lo que se denomina pobreza estructural, que son aquellos que provienen de una pobreza histórica y que generalmente tienen bajo nivel de educación, mayor tasa de fecundidad, bajo capital económico y social, y dificultades para acceder a los servicios de salud.

En síntesis, basándonos en las entrevistas realizadas, podemos afirmar que a pesar de que en el Partido de General Pueyrredón gran parte de la población vive por debajo de la línea de la indigencia, la mayoría de los beneficiarios del Programa Familias pertenecen principalmente a hogares pobres y no pobres, los cuales son grupos sociales vulnerables, pero que tienen mayores posibilidades de salir de dicha situación, ya que cuentan con una red familiar y social que les permite satisfacer necesidades como alimentación, vestimenta, vivienda, etc., es decir, que se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad pero no de total exclusión, lo cual no se correspondería con la indigencia.

5.3. Posibilidades y límites de los dispositivos de intervención

5.3.1. Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

De acuerdo al marco conceptual abordado, tanto las políticas como los programas sociales, constituyen un conjunto de acciones que tienen el propósito de *"...mejorar la calidad de vida mediante la prestación de una serie de servicios que procuran atender las necesidades básicas de todos los ciudadanos..."* (Ander-Egg; 1995: 231).

Al analizar el funcionamiento del Programa Familias, podemos apreciar que éste sigue la línea de los programas que Villatoro (2004) ha denominado 'Nueva Generación de Programas Sociales', los cuales se han implementado en los últimos años en América Latina.³⁰

Estos programas se orientan a la reducción de la pobreza a través de transferencias monetarias condicionadas al incremento del capital humano, interviniendo de esta manera, en el mejoramiento de los niveles de educación y en los niveles de bienestar en la salud materno infantil de poblaciones que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad crónica o estructural.

Además, este tipo de programas difieren de los mecanismos que comúnmente se han utilizado para la atención de los grupos más pobres o vulnerables, ya que condicionan las transferencias de dinero a la realización por parte de la familia de una inversión en capital humano (por ejemplo, en salud y educación). *"Este modelo conceptual se funda en el postulado básico de que los individuos, las familias y las comunidades se encuentran expuestas*

³⁰ Entre estos programas podemos citar al Programa Familias en Acción en Colombia, la Red de Protección Social en Nicaragua, y el Programa Oportunidades (ex-PROGRESA) en México.

a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes..." (Villatoro; 2004: 9) más allá de lo económico, lo que significa que los segmentos más pobres están en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión que los sectores no pobres, debido a que cuentan con menor capital humano y social.

Por tanto, los programas de transferencias condicionadas *"...se basan en la premisa de que una de las razones fundamentales de la reproducción intergeneracional de la pobreza es la falta de inversión en capital humano en los ámbitos de educación, salud y nutrición, déficit que resulta de la interacción entre los problemas de acceso de los pobres a los dispositivos institucionales de gestión de riesgos y las estrategias ineficaces de enfrentamiento utilizadas por los segmentos más vulnerables"* (Villatoro; 2004: 10). Por lo tanto, estos programas buscan, mediante el condicionamiento de las transferencias, generar los incentivos necesarios para incrementar la inversión en capital humano.

En lo referido a la modalidad de administración de las transferencias, se prioriza a la mujer como beneficiaria, *"...debido a que existe evidencia que muestra que las mujeres pobres administran de manera más eficiente las ayudas económicas que los hombres... y que al mismo tiempo esto les permite ganar sentimientos de mayor autonomía e independencia al interior de sus familias..."* (Villatoro; 2004: 30).

Un aspecto importante a tener en cuenta en este tipo de programas, es la implementación de distintas modalidades de intervención, es decir, la aplicación de distintos componentes (prioritariamente educación, salud y alimentación), administrados desde el nivel nacional, y con mecanismos de

focalización que implican la selección, en primera instancia, de zonas geográficas y luego de familias beneficiarias. Este diseño de múltiples componentes permite una intervención más integral ya que atiende simultáneamente, distintas dimensiones del capital humano.

Con respecto a la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en estos programas, se puede decir que intervienen principalmente en la prestación de servicios, en la planificación de los programas y en la selección de los beneficiarios (por ejemplo, ONG con experiencia en la intervención con mujeres, niños o con discapacitados, entre otros grupos en riesgo). Al respecto, estos programas también dirigen parte del condicionamiento en inversión en capital humano, a la asistencia a proyectos o talleres proporcionados por estas ONG, por lo que apuntaría a maximizar la eficiencia de las intervenciones.

Entre las principales limitaciones, Villatoro (2004) señala que estos modelos no incorporan los factores culturales y psicosociales que podrían incidir en las elecciones, preferencias y conductas de los sujetos, es decir, no se tienen en cuenta el valor que los sectores pobres le atribuyen a la educación y a la salud.

En lo que respecta a los ingresos monetarios, los montos de las transferencias monetarias condicionadas *“...podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios (por ejemplo, las intervenciones podrían ser efectivas en la disminución de la brecha de pobreza, pero no en su superación)...”* (Villatoro; 2004: 11). En este aspecto, resulta importante la determinación de un monto adecuado en la

ayuda monetaria. Por ejemplo, en lo que respecta a la educación, la definición del monto de la transferencia también debería considerar el costo de todos los gastos asociados al envío del niño a la escuela.

Por otro lado, las experiencias sobre la aplicación de este tipo de programas en América Latina, muestran que el tema específico de la inclusión/exclusión de familias más pobres queda sin debatir, así como la insatisfacción de las familias pobres que no fueron seleccionadas por los programas.

5.3.2. Alcances del Programa Familias por la Inclusión Social

Siguiendo las características de los 'programas de transferencias monetarias condicionadas', se pudieron establecer algunos datos relevantes sobre la aplicación del Programa Familias en el Partido de General Pueyrredón.

En primera instancia, el Programa Familias prioriza (como su titular) a la mujer con hijos u otros menores de 19 años a cargo y que se encuentre en situación de pobreza. En este aspecto, la selección del beneficiario depende primeramente de la reunión de estos requisitos.

Sin embargo, la focalización demanda un conocimiento más minucioso de las características socioculturales de los sectores sociales afectados, para lograr de esta manera contemplar realmente sus necesidades y carencias. En estos términos, se habla de la pobreza como un fenómeno heterogéneo, donde no todos los pobres pueden responder de la misma manera ante los requisitos definidos por las políticas del Estado.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a los integrantes del ETL, el total de los beneficiarios que cumplieron el Control de Condicionalidades del periodo agosto-diciembre 2007 (segundo control anual), fue de 8229 beneficiarios, y desconociendo los motivos por los cuales 1568 personas, no cumplieron con los requisitos de salud y educación.

Esto pone en evidencia la falta de un seguimiento oportuno ante posibles casos de indigencia, que requerirían de una atención especial, ya que son los que cuentan con mayores dificultades para acceder a los servicios educativos y de salud, tanto por las condiciones estructurales que atraviesan, como por las características mismas del Programa (que apuntan más a una pobreza de tipo coyuntural).

En este aspecto, el Programa Familias establece responsabilidades en lo referente al seguimiento de beneficiarios que atraviesan situaciones de alto riesgo social (repitencia escolar, casos de violencia familiar), pero como se mencionó anteriormente, la figura del Facilitador (del Componente III), quien sería el encargado de este seguimiento, no se ha implementado aún en ningún municipio del país.

Con respecto a este tema, lo que podemos decir es que en base a la información obtenida, solo se atienden los casos de mayor vulnerabilidad que se acercan voluntariamente al Centro de Atención Local, siendo éstos un reducido número. En este sentido, podemos decir que el Programa Familias 'no busca al excluido' sino interviene con aquellos que cuentan con la capacidad y los recursos para acercarse y solicitar asistencia.

En cuanto a las relaciones interinstitucionales entre el Programa Familias con las entidades educativas y de salud del municipio, se puede decir que no existen vinculaciones que permitan facilitar a los beneficiarios la obtención de los certificados de escolaridad o bien para vacunar a sus hijos.

Por otra parte, el control de salud limitado al cumplimiento de un calendario de vacunación es insuficiente para garantizar el desarrollo sano de los hijos. En este sentido, el control no apunta a al acceso pleno de los derechos a la salud.

En cuanto al control de la escolaridad, éste puede evitarse debido a que si el menor está vacunado, se cobra igualmente el monto correspondiente. En este aspecto, no se hace nada con la repitencia y la deserción escolar, no se informa o deriva, ni se hace seguimiento. En este sentido, tampoco se cumple el objetivo de inclusión social.

Por tanto, aún cuando se trate de un programa que controla y suspende el subsidio a aquellos que no pueden demostrar la regularidad escolar o el cumplimiento de los controles de salud, se corre el riesgo de suspender a aquellos que más lo necesitan.

Con respecto a la accesibilidad de la inscripción al Programa, la Resolución MDS N° 825/05, no hace referencia al número de beneficiarios que pueda tener una localidad. Por lo que al cerrarse su inscripción (en el año 2002), muchas familias que se encuentran en situación de pobreza extrema, quedaron afuera por no contar en su momento con la documentación necesaria, y por no contar con redes sociales que le brindaran apoyo e información sobre el funcionamiento de la asistencia estatal. En este sentido, la

conformación del padrón inicial del Programa “...promovió la autofocalización, es decir, los propios beneficiarios fueron quienes se reconocieron como tales y se presentaron a su inscripción” (Bucci y Bucci; 2006b: 64).

En lo que respecta a las nuevas altas en la actualidad, son mínimas (solo 5 familias ingresaron al Programa Familias en el año 2007) y provienen de derivaciones de otros programas del Estado. Las demás altas al Programa provienen del traspaso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), pero se trata de familias que ya contaban con la asistencia estatal. Además, el perfil que debe tener el titular del PJJHD se centra en una clasificación poco precisa de la pobreza extrema: titular con más de dos hijos y con secundario incompleto.

Por otro lado, las prestaciones que brinda el Componente de Promoción Familiar y Comunitaria, no son obligatorias para los beneficiarios. Durante el 2007, solo se pudo implementar la Remoción de Barreras (becas educativas) en las cuales del padrón de 10500 titulares beneficiarios, el total de becados fue de 500 personas durante el año 2007, es decir, solo un 4,76 % de los beneficiarios. Este número es aún significativamente menor teniendo en cuenta que de los 500 becados, muchos eran hijos mayores de 19 años, y un mismo núcleo familiar podía acceder a tres becas. Según lo declarado por el ETL, la difusión de esta prestación no tuvo un alcance a todos los beneficiarios, por lo que los se enteraron, lo hicieron al cumplir con el control de condicionalidades (del Componente I) en el CAL, por algunas de las escuelas donde estudiaban, o por comunicación entre los mismos beneficiarios. Dada esta falta de difusión, aún en el mes de noviembre de 2007, se encontraban beneficiarios anotándose

para poder recibir esta beca, con la incertidumbre sobre si se efectuaría o no, el cobro del retroactivo correspondiente al mes en el que iniciaron el ciclo lectivo 2007.

Haciendo alusión al último cruce SINTyS, del total del padrón, solo 130 titulares fueron observados en situación laboral. De los 130 casos, solo 34 (0,32% del padrón total) fueron suspendidos por superar el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), mientras que el resto de los observados se trataba casos de trabajo temporario o de ingresos inestables como los monotributistas de las Cooperativas del Puerto. Por otra parte, el cruce no contempla la situación laboral del cónyuge (principalmente varones), quienes podrían tener ingresos superiores al SMVM, lo cual no corresponde el perfil que debe tener la familia beneficiaria.

En síntesis, todo este proceso tiene lugar en un contexto donde en Argentina se implementaron un conjunto de medidas propuestas principalmente por los organismos internacionales, en este caso, por el BID. En este sentido, tanto la planificación de los programas dirigidos a la pobreza como los dispositivos de intervención que utilizan, deben comprenderse como resultado de la negociación de los intereses de las instituciones del Estado y de los Organismos Financiadores.

CONCLUSIONES

Como se ha desarrollado en el presente trabajo, los últimos años se han caracterizado por un aumento significativo de la pobreza con una marcada heterogeneidad social. Frente a esta situación, a mediados del 2002, surge el Programa Familias por la Inclusión Social como parte de las políticas sociales dirigidas a contrarrestar los efectos de la crisis.

En la actualidad, su padrón de beneficiarios se encuentra en constante aumento debido al número de beneficiarios que han realizado el traspaso del Plan Jefes de Hogar; por lo que el Familias constituye hoy una de las principales respuestas del Estado ante la pobreza, caracterizándose por utilizar a la salud y a la educación como mecanismos de inclusión social.

A fin de observar el alcance de este objetivo, es decir, la inclusión social, realizamos este trabajo centrándonos principalmente en analizar los límites que presentan los dispositivos de intervención del Programa Familias ante la problemática de la inclusión social de los beneficiarios en situación de indigencia.

A partir de las 50 entrevistas realizadas durante el periodo septiembre-diciembre de 2007 y tomadas como muestra al azar en el CAL, se ha observado que solo el 12% de los beneficiarios se los podría considerar como indigentes a pesar de que éstos constituyen una importante porción de la población en el Partido de General Pueyrredón.

Si bien se puede afirmar que el Programa Familias forma parte de las denominadas políticas sociales focalizadas, es decir, aunque cuenta con un

procedimiento para seleccionar a un grupo de beneficiarios, la focalización no se limita a elegir pobres, sino que además, tiene el propósito de lograr que los beneficios realmente se dirijan a ellos. En el caso del Familias, la técnica de identificación de beneficiarios fue claramente la autoselección.

Las técnicas de focalización por autoselección se apoyan en la teoría de los incentivos, es decir, parten del diseño de mecanismos que generen desincentivos en la participación en un programa de libre acceso, con el fin que solo lo demanden la población objetivo.

En este aspecto, la inscripción, breve, limitada y discontinuada que propuso el Programa ha dejado a una importante cantidad de familias pobres e indigentes fuera de su alcance, ya que para el acceso se requería que el potencial beneficiario se acercara a las unidades sanitarias y sociedades de fomento donde se inscribían, poniéndose en evidencia la ausencia de otros mecanismos de selección como las instituciones judiciales. En este sentido, las familias que pudieron inscribirse a término fueron principalmente aquellas que conocían el funcionamiento de la asistencia estatal y además contaban con una red familiar y social que les permitió captar este recurso.

En estos términos, se debe plantear a la pobreza como un fenómeno heterogéneo, donde no todos los pobres pueden responder de la misma manera ante los requisitos definidos por las políticas del Estado.

Tal como se pudo visualizar en este estudio, la mayoría de los beneficiarios pertenecen principalmente a familias pobres y no pobres, que no por ello dejan de ser vulnerables, pero que seguramente al momento de anotarse en el Programa se encontraban en una situación de mayor

vulnerabilidad, pudiendo revertir en parte esta condición con el ingreso laboral de algún miembro del grupo familiar.

Al respecto, consideramos necesario destacar que el modo en que fue encarada la focalización en este programa, significó que esta quedara reducida a la tarea de identificar pobres. No obstante, la focalización debería plantearse como un eje transversal a todo el funcionamiento del programa, lo que implicaría el establecimiento de criterios de observación, evaluación y seguimiento de los beneficiarios.

En este aspecto, de la información obtenida de las entrevistas realizadas a los integrantes del Equipo Técnico Local, queda en evidencia que el Programa Familias no realiza un seguimiento en los casos en que los beneficiarios dejan de concurrir al Centro de Atención Local y a los cuales se les suspende el subsidio. Si bien desde la estructura del Programa se prevé la figura del Facilitador para hacer un acompañamiento a las familias que atraviesan situaciones de mayor exclusión e indigencia, este personal todavía no se encuentra funcionando.

Del análisis del Programa se desprende que éste sigue la línea de los 'Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas', los cuales difieren de los mecanismos que comúnmente se han utilizado para la atención de los grupos más pobres o vulnerables, ya que condicionan las transferencias de dinero a la realización por parte de la familia de una inversión en capital humano (por ejemplo, en salud y educación). Además, este tipo de programas están orientados hacia la atención de grupos en situación de mayor vulnerabilidad, es decir, reconocen que los individuos, las familias y las

comunidades se encuentran expuestas a riesgos múltiples que provienen de diferentes fuentes más allá de lo económico. En estos términos, los beneficiarios indigentes están en una situación de mayor vulnerabilidad y exclusión que los sectores pobres y no pobres, debido a que cuentan con menor capital humano y social.

En el caso del Programa Familias, se otorga un beneficio económico de \$30 por hijo, por lo que es evidente que el monto asignado es insuficiente para cubrir los gastos de educación y salud mensuales para lograr una inclusión social de los grupos en situación de pobreza estructural. En este sentido, pudimos observar en nuestro análisis que las familias indigentes utilizaban el ingreso que les proveía el Programa principalmente para garantizar su supervivencia (alimentación) y no para gastos en salud y educación.

En este aspecto, el Programa Familias carece de un registro con datos concretos acerca de la deserción y la repitencia escolar de los menores a cargo de los beneficiarios, perdiendo la oportunidad de intervenir adecuadamente. Aún cuando se trate de un programa que controla y suspende el subsidio de manera 'eficaz' a aquellos que no demuestran la regularidad escolar o el cumplimiento de los controles de salud, se corre el riesgo de suspender a aquellos que más lo necesitan, pues son precisamente los indigentes quienes tiene mayor dificultad para cumplir con estos requisitos. Por tal motivo, afirmamos que el Programa simplemente se limita a condicionar la entrega del subsidio con la presentación del certificado escolar, presuponiendo que dicha presentación es condición suficiente para la mejora del capital educativo.

En lo que respecta al control en salud, el programa se limita solo al cumplimiento del calendario de vacunación propuesto por el Ministerio de Salud de la Nación, y no así en la prevención. En este sentido, el control no apunta a al acceso pleno de los derechos a la salud.

En estas circunstancias y de manera contradictoria con los objetivos del Programa, los más perjudicados son los que más necesitan de esta ayuda económica, o sea, los de menores recursos, quienes al no cumplir con las exigencias de los controles por su condición de pobreza extrema, son suspendidos, dados de baja, o en definitiva, excluidos del programa sin que los integrantes del Equipo Técnico estén al tanto de su situación.

Además, se podría decir que los datos que obtiene y maneja el Centro de Atención Local tras el control de condicionalidades, no son utilizados para evaluar las dificultades e impedimentos que presentan los beneficiarios en el mismo. En este sentido, si lo que propone el Programa es acompañar a las familias en el proceso educativo de sus hijos, y la vacunación de los mismos, resulta ineficaz el hecho de que el cumplimiento de uno de estos dos requisitos (cumplimiento en salud y no en educación, o viceversa) permita al beneficiario seguir percibiendo el mismo monto correspondiente, sin hacer algo al respecto para ayudar a transformar esa situación de cumplimiento parcial.

En lo referente a las prestaciones que brinda el Componente de Promoción Familiar y Comunitaria, al no ser obligatorias para los beneficiarios, pierden su capacidad de fomentar la educación de niños, jóvenes y adultos, así como su capacidad de reconstruir el tejido social lesionado, promoviendo el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Por tal motivo, se desconoce si estas

prestaciones podrían lograr la inclusión social de las familias en situación de indigencia, atreviéndonos a decir que por las características de los mismos, difícilmente pudieran cumplir con este objetivo.

Cabe destacar que si bien el Programa Familias se plantea como integral, nos parece relevante mencionar la ausencia de un trabajo interinstitucional, o sea, la falta de vinculación del CAL con escuelas y unidades sanitarias, lugares donde los beneficiarios se acercan a pedir los certificados de regularidad escolar y de vacunación de sus hijos. Esto nos lleva a confirmar la ausencia de una tarea de seguimiento de los resultados del programa, incluso esto impediría establecer modificaciones oportunas en el mismo.

En síntesis, podemos concluir que los dispositivos de intervención del Programa Familias (Educación, Salud, Remoción de barreras, Apoyo escolar y Talleres de Desarrollo Familiar y Comunitario) no logran en la práctica la inclusión social de las familias indigentes, debido a que en su operatoria el programa trabaja con el concepto tradicional de pobreza (limitada a una situación de insuficiencia económica) y no con el concepto de inclusión social, lo que implicaría la posibilidad real de acceder a los derechos sociales.

ANEXOS

ANEXO 1

Decreto Nº 1506/04

Sumario: SE PRORROGAN LOS MISMOS A PARTIR DE LA FECHA DE SU VENCIMIENTO Y HASTA EL 31/12/2005 Y SE FIJA UN PLAZO DE 180 DIAS CONTADOS A PARTIR DEL 01/01/2005 PARA QUE LOS MINISTERIOS DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y DE DESARROLLO SOCIAL EN FORMA CONJUNTA Y SOBRE LA BASE DE LOS DATOS CON QUE A LA FECHA CUENTAN AMBAS JURISDICCIONES, REALICEN UNA CLASIFICACION DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA MENCIONADO DE ACUERDO A LAS CONDICIONES DE EMPLEABILIDAD QUE EVENTUALMENTE, REUNAN LOS MISMOS. A TAL FIN DEFINIRAN LOS REQUISITOS Y PERFILES QUE DEBAN ACREDITAR LOS INTERESADOS. LOS BENEFICIARIOS CON POSIBILIDADES DE EMPLEO CONTINUARAN PERCIBIENDO SUS BENEFICIOS EN LA ORBITA DEL MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL Y LOS QUE NO CUMPLAN CON LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS QUEDARAN INCLUIDOS DENTRO DE LOS PROGRAMAS CREADOS O A CREARSE EN EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Boletín Oficial: 29/10/04

BOLETIN OFICIAL Asunto: Decreto 1506/2004

EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL

Decreto 1506/2004

Prorróganse, a partir de la fecha de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2005, la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar. Establécese un plazo para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del citado Programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos. Bs. As., 28/10/2004

VISTO la Ley Nº 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, la Ley Nº 25.820, los Decretos Nº 50 del 8 de enero de 2002, Nº 165 del 22 de enero 2002, Nº 565 del 3 de abril de 2002 y su modificatorio, Nº 39 del 7 de enero de 2003 y Nº 1353 del 29 de diciembre de 2003, y

CONSIDERANDO: Que, por la Ley Nº 25.561, se declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el PODER EJECUTIVO NACIONAL las facultades para ejercer las acciones establecidas en la misma.

Que, por la Ley Nº 25.820, se prorrogó, hasta el 31 de diciembre de 2004, la vigencia de dicha declaración de emergencia pública.

Que, por el Decreto Nº 165 del 22 de enero de 2002, se declaró la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, hasta el día 31 de diciembre de 2002. Que, por el

Decreto N° 565 del 3 de abril de 2002 y su modificatorio, se creó el PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que, por los Decretos N° 39 del 7 de enero de 2003 y N° 1353 del 29 de diciembre de 2003 se prorrogó, respectivamente, hasta el 31 de diciembre de 2003 y 31 de diciembre de 2004, la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL y la vigencia del PROGRAMA JEFES DE HOGAR en los términos del Decreto N° 565/02 y su modificatorio y sus normas reglamentarias. Que, teniendo en cuenta que la emergencia ocupacional nacional no ha sido superada, se considera prioritario consolidar las tareas realizadas para la inclusión social de la población más vulnerable, con eje en la persona y en la familia, como unidad decisiva para el desarrollo social y económico de nuestro país.

Que la experiencia acumulada en la implementación del programa y el resultado de los relevamientos realizados hacen aconsejable su reformulación tendiente a la obtención de dos objetivos centrales.

Que, por un lado, debe promoverse una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa.

Que, por otro lado, se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano.

Que en esos casos el programa debe centrarse en promover la mejora de la calidad de vida de los niños, sobre todo en lo referido a su educación y salud, incluyendo la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad.

Que todo ello debe efectuarse sobre la base de las acciones de los cuatro Planes Nacionales: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL ("Manos a la obra"), PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA ("El hambre más urgente"), PLAN FAMILIAS y PLAN INTEGRAL DE PROMOCION DEL EMPLEO ("Más y mejor trabajo") u otros que deban crearse.

Que, en ese marco de ejecución, el PROGRAMA JEFES DE HOGAR requiere una adecuación a fin de asegurar a sus beneficiarios el acceso a las políticas de protección y promoción tendientes a lograr su participación en propuestas de capacitación, de servicios y de carácter productivo, como así también al fortalecimiento de la familia.

Que atento a la crítica situación que oportunamente diera lugar a su establecimiento y la naturaleza de las medidas a adoptar para superarla, es necesario prorrogar la vigencia de la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL así como el PROGRAMA JEFES DE HOGAR hasta el 31 de diciembre de 2005.

Que es necesario establecer el plazo durante el cual deben definirse los requisitos y perfiles que deben reunir los beneficiarios para su reubicación, los procedimientos a aplicar, los mecanismos de supervisión y la atención presupuestaria durante la adecuación y luego de que las transferencias se operen.

Que las DIRECCIONES GENERALES DE ASUNTOS JURIDICOS de los MINISTERIOS DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y de DESARROLLO SOCIAL han tomado las intervenciones que les competen.

Que en el caso se evidencian circunstancias excepcionales que hacen imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes. Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, incisos 1 y 3, de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

Artículo 1° — Prorrógase a partir de la fecha de su vencimiento, y hasta el 31 de diciembre de 2005, la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL declarada por el

Decreto N° 165/02, ratificada por el Decreto N° 565/02 y su modificatorio, oportunamente prorrogada por los Decretos N° 39/ 03 y N° 1353/03.

Art. 2° — Prorrógase, a partir de su vencimiento y hasta el 31 de diciembre de 2005, la vigencia del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, según los términos del Decreto N° 565/02, su modificatorio y sus normas reglamentarias con los alcances que se fijan en el presente decreto.

Art. 3° — Fijase un plazo de CIENTO OCHENTA (180) días contados a partir del 1° de enero de 2005 para que los MINISTERIOS de TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y de DESARROLLO SOCIAL en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban acreditar los interesados. Dicho plazo podrá ser prorrogado por igual término por única vez por resolución conjunta de los citados Ministerios.

Art. 4° — Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuarán percibiendo sus beneficios en la órbita del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que entenderá en todo lo atinente a la inserción y reinserción laboral de los destinatarios, a través de programas específicos y/ o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado.

Art. 5° — Los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR que no fueran calificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4° del presente, podrán ser incorporados a los PROGRAMAS destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Art. 6° — Para la eficaz asignación de los PROGRAMAS a que se refiere el presente decreto y el cumplimiento de las disposiciones de los artículos 4° y 5° precedentes, los MINISTERIOS de TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y de DESARROLLO SOCIAL deberán aprobar, en forma conjunta, los procedimientos a aplicar y los mecanismos de supervisión.

Art. 7° — A los mismos fines, los Ministerios mencionados intercambiarán los datos con que cuentan en sus respectivas jurisdicciones relacionados con los PROGRAMAS a su cargo, los que a su vez deberán ser integrados mensualmente por ambos al SISTEMA DE IDENTIFICACION NACIONAL TRIBUTARIO Y SOCIAL (SINTyS).

Art. 8° — La transferencia de los destinatarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR de la órbita del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL a la del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, se hará efectiva mediante el dictado de resoluciones conjuntas de los titulares de ambas jurisdicciones, durante el lapso fijado en el artículo 3° precedente.

Art. 9° — Las transferencias que se dispongan en los términos del artículo anterior, implicarán la transferencia de las partidas presupuestarias pertinentes para lo cual el JEFE DE GABINETE DE MINISTROS efectuará las adecuaciones que fuera menester.

Art. 10. — Hasta tanto de efectúen las adecuaciones previstas en el artículo 9°, las transferencias operadas se atenderán con los créditos asignados al PROGRAMA JEFES DE HOGAR en la jurisdicción del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Art. 11. — Dése cuenta al HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.

Art. 12. — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

— NESTOR CARLOS KIRCHNER. — Alberto A. Fernández. — Carlos A. Tomada. — Roberto Lavagna. — Alicia M. Kirchner. — Ginés M. González García. — Aníbal D. Fernández. — José J. B. Pampuro. — Daniel F. Filmus. — Rafael A. Bielsa. — Julio M. De Vido. — Horacio D. Rosatti

ANEXO 2

Resolución MDS N° 825/05 Buenos Aires, 12 de Mayo de 2005

VISTO el Expediente N° E-15502-2005 del Registro del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y,

CONSIDERANDO:

Que el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL dirige su acción hacia el desarrollo humano, llevando adelante una política social de carácter integral centrada en la persona, la familia y el territorio desde una concepción de derechos y obligaciones con equidad; potenciando la cohesión del tejido social.

Que esta política prioriza la promoción de oportunidades para crear activos familiares, comunitarios y patrimoniales que permitan instalar capacidades y herramientas para superar los distintos tipos de carencias.

Que ello se evidencia en el contenido de los Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria ("El Hambre más Urgente"), de Desarrollo Local y Economía Social ("Manos a la Obra") y el Plan Familias.

Que es necesario profundizar líneas de acción que comprendan un programa específico para las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, en el marco del Plan Familias.

Que dicho Programa deberá garantizar una asignación no remunerativa, así como también el desarrollo de acciones de fortalecimiento familiar y comunitario que promuevan la integración social desde actividades de salud, comunitarias, educativas productivas.

Que una política social de inclusión familiar debe fomentar el respeto a los derechos humanos y a la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia.

Que un enfoque integral de la política social requiere, de manera ineludible, la realización de acciones que promuevan el desarrollo y fortalecimiento familiar y la integración comunitaria de los más vulnerables y/o en riesgo social.

Que teniendo en cuenta que la emergencia ocupacional nacional no ha sido superada, se considera prioritario consolidar las acciones, en curso para la inclusión social de la población más vulnerable mediante el pago de un ingreso no remunerativo.

Que también debe garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y desarrollo de sus hijos.

Que el Decreto N° 1506/04 establece un plazo para que los MINISTERIOS DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL y de DESARROLLO SOCIAL realicen, en forma conjunta, una clasificación de los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que, eventualmente, reúnan los mismos.

Que el mismo Decreto establece que aquellos beneficiarios que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables, de mejoras de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Que, mediante la Resolución ex SDS N° 1599/96, se aprobó el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, que tiene entre sus objetivos desarrollar acciones de asistencia tendientes a mejorar la calidad de vida de los grupos vulnerables del país.

Que, asimismo, en el marco de la Emergencia Social, el PODER EJECUTIVO oportunamente ha acordado con el BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

(BID), como organismo financiador, la redefinición del mencionado programa, que ha dado como resultado la creación del SUBPROGRAMA DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH), conforme el Contrato Modificatorio Ómnibus aprobado por Decreto N° 808/02.

Que la Resolución Conjunta MDS N° 336 y MTE y SS N° 155 del 28 de febrero de 2005 establece que los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR DESOCUPADOS que reúnan los requisitos de elegibilidad podrán optar por su traspaso al PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES — COMPONENTE DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH).

Que la DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS ha tomado la intervención que le compete y dictaminado en tal sentido.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por la Ley de Ministerios, sus normas modificatorias y complementarias, los Decretos PEN N° 357/02, N° 1506 del 28 de octubre de 2004 y N° 15 del 12 de enero de 2005, la Resolución MDS N° 2208/04 y la Resolución Conjunta MDS N° 336/05 y MTE y SS N° 155/05.

Por ello,

LA MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Establécese que el “PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL”, tiene como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos, en el marco del Plan Nacional Familias.

ARTÍCULO 2°.- Dispónese la incorporación al mismo del “PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES” (PAGV) — SUBPROGRAMA DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH), Préstamos BID 996/OC- AR y 1021/OC-AR, actualmente en ejecución con sus dos componentes: Ingreso y Gestión Asociada.

ARTÍCULO 3°.- El PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL está destinado a:

- Actuales beneficiarios del Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).
- Jefes y jefas de hogar desocupados beneficiarios/as del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que no califiquen según lo dispuesto por el Art. 4° del decreto N° 1506/04.

ARTÍCULO 4°.- Para tener derecho a percibir el beneficio, los titulares deberán presentar los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por los efectores públicos pertinentes.

ARTÍCULO 5°.- Los/as beneficiarios/as no deberán percibir otros aportes monetarios derivados de Programas de Ingreso nacionales, y/o municipales, ni Seguro por Desempleo, con las excepciones que se dispongan.

ARTÍCULO 6°.- El PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL incluirá dos componentes, a saber:

- Primer Componente: INGRESO NO REMUNERATIVO. El PROGRAMA entrega un subsidio monetario a familias que reúnen los requisitos del Artículo 3°. El total de ingresos en el hogar, percibidos por todo concepto, no deberá superar el monto del salario mínimo, vital y móvil.
- Segundo Componente: PROMOCION FAMILIAR y COMUNITARIA. Se brindarán acciones de promoción, servicios y prestaciones sociales a las familias en 4 líneas principales de acción, que se articularán entre sí: 1)

Educación; ii) Salud; iii) Capacitación para el trabajo; iv) Desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

La oferta de prestaciones será desarrollada con los organismos públicos pertinentes a nivel nacional, provincial y municipal, a los efectos de garantizar y facilitar su adecuada implementación, con el fin de promover la inclusión social.

ARTÍCULO 7°.- El componente Promoción Familiar y Comunitaria podrá extenderse a otras familias, reciban o no el Componente de Ingreso. A tal fin, el MINISTERIO identificará zonas vulnerables y de riesgo social desde estrategias integrales territoriales en las cuales se propiciarán acciones de salud, educativas, comunitarias y productivas, como los Centros Integradores Comunitarios (CICs), o similares modelos de abordaje.

ARTÍCULO 8°.- Los/as beneficiarios/ podrán realizar tareas de educación formal y popular, así como acciones comunitarias productivas solidarias, en el marco de los Planes de Actividades.

ARTICULO 9° - EL MINISTERIO podrá determinar la incorporación al PROGRAMA de nuevas familias beneficiarias, atento al alcance nacional del mismo, ante circunstancias excepcionales que así lo justifiquen, prioritariamente en las zonas vulnerables y/o de riesgo social identificadas por este Ministerio, previo relevamiento a través de la Ficha Social "Las Familias Cuentan" y la firma de la Carta Compromiso en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones estipuladas. Esta incorporación está destinada a:

- Familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con hijos o menores a cargo de hasta 19 años de edad. Los hijos o menores a cargo discapacitados estarán comprendidos sin límite de edad.
- Mujeres embarazadas

ARTÍCULO 10°.- El monto mensual del subsidio se mantiene en los valores preexistentes. Se compone de un mínimo de \$100.- por un hijo o mujer embarazada y \$25.- adicionales por cada hijo, hasta un máximo de 5 hijos y de \$200.- por familia.

ARTICULO 11°.- Encomiéndase a la SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DE INGRESOS SOCIALES, dependiente de la SECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES y DESARROLLO HUMANO la formulación, implementación, coordinación y supervisión del PROGRAMA.

ARTÍCULO 12°.- La SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DE INGRESOS SOCIALES establecerá, a través de la Coordinación General del PROGRAMA, los controles y determinará los casos de incumplimiento de las condicionalidades, causas de suspensión total o parcial del subsidio y su restitución cuando se normalizare el cumplimiento de las obligaciones.

ARTÍCULO 13°.- El Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales colaborará con la SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DE INGRESOS SOCIALES en la orientación, implementación y monitoreo del PROGRAMA.

ARTICULO 14° - Los Consejos Consultivos de Jurisdicción Provincial y Municipal participarán en la promoción y seguimiento de las acciones del PROGRAMA.

ARTICULO 15°- El Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS), dependiente del Consejo Nacional de Coordinación, de Políticas Sociales realizará periódicamente el cruce de información necesaria a fin de detectar eventuales incompatibilidades que surjan de a aplicación del Artículo 6°.

ARTÍCULO 16°.- El monitoreo y. evaluación técnica externa del PROGRAMA podrá realizarse a través de las universidades públicas nacionales.

ARTICULO 1 7°.- La gestión que demande el diseño y financiamiento del presente PROGRAMA, se llevará a cabo desde la SECRETARÍA DE POLÍTICAS SOCIALES Y

DESARROLLO HUMANO, a través de la SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN DE INGRESOS SOCIALES y la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN.

ARTICULO 18°.- El presente PROGRAMA será financiado con fondos de origen nacional e internacional.

ARTICULO 19°.- La presente Resolución es refrendada por el Señor SECRETARIO DE POLITICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO.

ARTICULO 20°.- Regístrese, comuníquese y archívese

RESOLUCION MDS N° 825

Lic. DANIEL ARROYO. SECRETARIO DE POLÍTICAS SOCIALES Y DESARROLLO HUMANO.

Dra. ALICIA M. KIRCHNER. MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL

ANEXO 4. Formulario para las entrevistas a los Beneficiarios

Fecha:.....

Datos del titular y del núcleo familiar	
Nivel educativo	
Número de hijos	
Tipo de familia	
Red de apoyo	
Ingresos	

Preguntas sobre la inscripción

¿Cómo se enteró de la inscripción del Programa Familias?

¿Cómo se inscribió?

¿Cuándo y dónde se inscribió?

Percepción del Programa

Sobre el ingreso mensual que brinda del Programa:

Sobre el control de condicionalidades:

Sobre las demás prestaciones que brinda el Programa (becas, apoyo escolar, talleres de promoción social y comunitaria, etc.):

BIBLIOGRAFIA

- Ander-Egg, Ezequiel: *"Diccionario del trabajo social"*. Ed. Lumen. Argentina, 1995.
- Becaria, L.; Vinocur, P.: *"La pobreza del ajuste o el ajuste de la pobreza"*. Documento de trabajo. UNICEF, Argentina. 1991.
- Bruera S. y Gonzalez M.: *"La participación de las mujeres en los ámbitos locales"* en "Los procesos de reforma del Estado a la luz de las teorías de genero". IULA/CELCADEL. Nro. 26. Quito, 1997.
- Bucci, I.; Bucci, L.: *"Vulnerabilidad social. El tratamiento de la pobreza a través de los programas sociales en la ciudad de Mar del Plata"*, en "Derechos sociales, ciudadanía y bienestar". GIPSOC-UNMDP. Mar del Plata, 2006a.
- Bucci, I.; Bucci, L.: *"Mujeres jefas de hogar desocupadas: pobreza, descalificación e inempleabilidad"* en "Desiguales, pobres y excluidas". GIPSOC-UNMDP. Mar del Plata, 2006b.
- Carballada, Alfredo: *"La intervención en lo social"*. Editorial Paidós. Bs. As. 2002.
- Coraggio, José: *"Economía urbana: la perspectiva popular"*. Instituto Fronesis. 1994.
- De Jong, Eloísa: *"La familia en los albores del nuevo milenio"*, en "Trabajo Social, familia e intervención". Ed. Espacio. Bs. As. 2001.
- Del Valle, Alejandro: *"Política social en la Argentina post-convertibilidad"* en "Derechos sociales, ciudadanía y bienestar". GIPSOC-UNMDP. Mar del Plata, 2006.
- Findling, L.; Tamargo, M.: *"Planificación, Descentralización y Participación. Revisión y crítica"*. CEAL Fac. Ciencias Sociales. UBA. 1994.
- García Delgado, Daniel: *"Estado Nación y globalización"*. Grupo Editorial Planeta. Ariel. Bs. As. 1998.
- Grassi, E.; Hintze, S.; y Neufeld, M.: *"Políticas sociales, crisis y ajuste estructural"*. Ed. Espacio. Bs. As. 1994.
- INDEC: [On line] Disponible: <http://www.indec.mecon.ar>
- Isuani, Ernesto: *"Política social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?"*. Revista "Desarrollo Económico" Nro. 125. 1992.

- Lacabana, Miguel: *"Elementos de Economía Urbana: Economía informal, pobreza y estrategias de sobrevivencia"*. Revista *"Economía ambiental regional y urbana"*. CIAM-FAUD. Mar del Plata, 1995.
- Levin, Silvia: *"La ciudadanía social Argentina en los umbrales del siglo XXI"*. II Jornadas Internacionales Estado y Sociedad. Centro de Estudios Avanzados. UBA. 1997.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [On line]: Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar>
- Minujín, Alberto: *"¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina"*. Ed. UNICEF-Losada. Bs. As. 1996.
- Poggiese, Héctor: *"El papel de las redes en el desarrollo local como practicas asociadas entre Estado y Sociedad"*, en *"Los Noventa: Política, Sociedad y Cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo"*. Ed. Eudeba, Bs. As. 1999.
- Programa Familias por la Inclusión Social: *"Unidad de Gestión Operativa"*. Modulo de Capacitación para Equipos Técnicos. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Bs. As. 2007.
- Programa Familias por la Inclusión Social: *"Unidad de Promoción Familiar y Comunitaria"*. Modulo de Capacitación para Equipos Técnicos. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Bs. As. 2007.
- Ruszkowski, A.; Del Valle, A.: *"El problema de la inserción laboral de mujeres en situación de pobreza urbana"*, en *"Desiguales, pobres y excluidas"*. GIPSOC-UNMDP. Mar del Plata, 2006.
- Stahl, Karin: *"Política social en América latina. La privatización de crisis"*. Revista FIS. Año 4, N° 9. Bs. As. 1995.
- Villatoro, Pablo.: *"Programas de reducción de la pobreza en América Latina. Un análisis de cinco experiencias"*. CEPAL-SERIE Políticas sociales N° 87. Santiago de Chile, 2004.
- Wainerman, C.; Geldstein, R.: *"Viviendo en familia: ayer y hoy"* en *"Vivir en familia"*. UNICEF-LOSADA. 1994.