

Análisis de las políticas sociales desde la perspectiva de los derechos. El caso del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”^{1 2}.

Virginia C. Vilchez³

Resumen

En este artículo se intentará aportar al análisis de las políticas sociales desde la perspectiva de derechos, tomando para ello un estudio de caso: el “Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis”, implementado en la Provincia de San Luis en el 2003 y vigente en la actualidad.

Para este análisis, el objeto empírico es el discurso oficial de asunción de quien fuera gobernador de la provincia desde el 2003 hasta el 2011, Alberto Rodríguez Saá, y la normativa jurídica de dicho plan. El interés radica en poder aportar al análisis de las políticas sociales desde una perspectiva de derechos. Ello, se debe a que en los últimos años en materia de políticas sociales y desde los discursos del poder político, se ha intentado apelar a la legitimidad de los ciudadanos usando una retórica basada en los derechos humanos, sin embargo, en las prácticas concretas de la vida cotidiana, los sujetos receptores de planes sociales ven sus derechos avasallados, o bien, lo que es más grave aún, no alcanzan a percibir este avasallamiento, debido a la efectividad de los discursos desde el poder político. De este modo, en este artículo se intenta vislumbrar la brecha existente entre los discursos del poder y las prácticas sociales.

Palabras claves: políticas sociales - derechos humanos – ciudadanía - enfoque de derecho.

Abstract

In this article, the case study “Social Inclusion Plan named Work for San Luis” is analyzed as an attempt to contribute to social policy analysis from a rights approach. This plan was implemented in the Province of San Luis in 2003 and is still applied today.

The empirical objects of this analysis are the legal regulations of the plan and Alberto Rodríguez Saá’s inaugural address; he was governor of the province from 2003 to 2011.

The outstanding aspect of this work is to contribute to social policy analysis from a rights approach. In the last few years, the social policies and the government officials’ speeches have attempted at gaining citizen’s approval, resorting to a rhetoric based on humans rights. However, in the concrete everyday life practices, subjects receiving social plans see their rights trampled on, or, what is even worse, fail to perceive this enslavement, due to the effectiveness of the political speeches. Thus, this article gives some insight into the gap between the official discourse and the actual social practices.

Key words: social policy - human rights – citizenship - a rights approach

Resumo

¹ Recibido: 07/Diciembre/2012. Aceptado: 13/Mayo/2013.

² Una versión preliminar ha sido presentada en el 6° Encuentro de investigadores de ciencias sociales de la región centro oeste y 3º Binacional con la IV Región de la República de Chile. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de San Juan - Instituto de investigaciones socioeconómicas - 28, 29 y 30 de Noviembre de 2012.

³ Licenciada en Trabajo Social. Maestrando de la Maestría Sociedad e Instituciones (FICES-UNSL).

Docente Jefa de Trabajos Prácticos de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales del área Jurídico Política del Departamento de Ciencias Económico Sociales, para las Asignaturas de: Introducción a las Ciencias Políticas y Política Social de la Carrera de Lic. En Trabajo Social. Integrante del proyecto consolidado PROICO 50608 “Régimen Político y Cultura Política” de la Universidad Nacional de San Luis. Investigadora categorizada N° V. Coautora de publicaciones en capítulos de libros y en revistas académicas, y autora de varias ponencias en congresos. Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico-Sociales - Universidad Nacional de San Luis. Campus Universitario - Ruta Prov. 55 -Extremo Norte. Tel: 02657-434545 interno 111. Correo electrónico: vilchez@fices.unsl.edu.ar

O artigo tentará contribuir para a análise das políticas sociais a partir da perspectiva dos direitos, por isso é tomado como um estudo de caso: o "Plano de Inclusão Social. Trabalho por San Luis", implementado na Província de San Luis em 2003 e actualmente em vigor.

Para esta análise, o objeto empírico é o discurso oficial a tomar, que era governador da província 2003-2011, Alberto Rodríguez Saá, e normas legais do plano.

O interesse reside em ser capaz de contribuir para a análise da política social a partir de uma perspectiva de direitos. Isso ocorre porque nos últimos anos na política social e dos discursos de poder político, tem procurado legitimidade dos cidadãos utilização uma retórica baseada nos direitos humanos, no entanto, as práticas específicas vida quotidiana, indivíduos que receberam planos sociais vêem os seus direitos espezinhados, ou, o que é ainda pior, não conseguem perceber, devido à eficácia dos discursos de poder político. Assim, deste artigo fornece alguma introspecção em a diferença entre os discursos de poder e práticas sociais.

Palavras-chave: políticas sociais - direitos humanos – cidadania - a perspectiva dos direitos.

Introducción

Para comenzar con el análisis de la política social seleccionada ("Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis") desde la perspectiva de derechos, se parte del desarrollo de un breve marco teórico y conceptual. Posteriormente, se efectúa un análisis de la situación de la Argentina post-crisis 2001, en tanto condiciones sociales y económicas de debacle social, de la cual la Provincia de San Luis no estuvo exenta, motivo por el cual se crea y se implementa el Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luis".

El conocimiento del contexto social, político y económico permitirá una mayor comprensión al momento de analizar la política social seleccionada. Para ello, además, se intentará comprender algunos significados que desde el discurso del poder político, de quien fuera el gobernador de la Provincia Alberto Rodríguez Saá, se procuran movilizar en el imaginario social de los sanluseños, con el fin de legitimar ésta política social y la gestión política.

Finalmente, se abordará un breve análisis de la política social seleccionada desde un enfoque de derechos, el objetivo es poder aportar y poner en manifiesto las brechas entre el discurso de derechos y las prácticas sociales alejadas de una perspectiva de los derechos.

Una aproximación al enfoque o perspectiva de derechos

El enfoque o perspectiva de derechos tiene como marco conceptual los derechos humanos. Los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional han establecido con precisión tanto lo que el Estado no *debe hacer* como lo que debe hacer, a fin de lograr la plena realización de los denominados derechos civiles y políticos (DCP) y de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Una de las principales diferencias entre DCP y DESC radica en las obligaciones que cada uno conlleva. En los DCP las obligaciones negativas precisan aquello que el Estado está obligado a no hacer, por ejemplo: no impedir el ingreso de niños y niñas al sistema educativo, no cercenar la libertad de expresión, etc. Los DESC establecen obligaciones positivas, es

decir, aquello que el Estado está obligado a hacer, por ejemplo: el proveer un sistema de salud adecuado (Pautassi, 2010 a.).

Cada una de estas obligaciones (positivas y negativas) otorga derechos a sus titulares, lo cual implica reconocer un campo de poder a los titulares de derechos. Se trata de un reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos involucrados, entre ellos el Estado. Se trata de un empoderamiento⁴ que define aquellas acciones que el obligado debe o no debe hacer, esto es central en el debate sobre la inclusión social (Pautassi, 2010 a.).

En términos de políticas sociales el empoderamiento implica considerar a todos los ciudadanos y ciudadanas como sujetos titulares de derechos y no como meros beneficiarios de planes sociales. Por ello, es que resulta relevante analizar la influencia del enfoque de derechos en las políticas sociales, a partir de lo cual la toma de decisiones debería corresponderse con las obligaciones jurídicas impuestas por los tratados internacionales de derechos humanos.

Los derechos demandan obligaciones y actuación estatal, así como mecanismos de exigibilidad y cumplimiento. Es decir, los derechos humanos pueden ser pensados como un programa que guíe las políticas sociales en materia de inclusión social y desarrollo. De este modo, las políticas sociales deberían ser acordes a los principios de universalidad, igualdad y no discriminación, de progresividad y no regresividad (Arcidiácono, 2010).

Entre los derechos existe una interdependencia. Es decir, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) resulta indispensable para la existencia de los derechos civiles y políticos (DCP), que demandan una situación de satisfacción de necesidades humanas básicas para poder ejercer estos derechos plenamente. Pero, también, inversamente los DCP son indispensables en tanto mecanismos de control y cumplimiento de las obligaciones que emanan de los DESC y como garantías para el goce de una institucionalidad democrática (Abramovich y Courtis, 2006).

En síntesis, el enfoque de derechos subraya que los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales requieren medidas positivas del Estado para que su efectiva vigencia. Las medidas positivas deberían traducirse en políticas públicas. A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez teórico-operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación. Es

⁴ El concepto de empoderamiento ha sido desarrollado ampliamente por la teoría feminista, relacionado con una nueva concepción de poder, basado en relaciones sociales más democráticas, con un poder compartido entre varones y mujeres. Es a partir de este desarrollo que el empoderamiento se convierte en un poder sustentable y que las relaciones entre varones y mujeres permitan integrar lo micro y lo macro, lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo, lo local y lo global. Asimismo el empoderamiento de las mujeres ha permitido alterar los procesos y las estructuras de una posición subordinada de las mujeres como género (Pautassi, 2010 a.).

precisamente a partir de este enfoque, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas sociales, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social, de universalidad, de no discriminación y el “empoderamiento” de sectores afectados por las políticas (Pautassi, 2010 b.).

La situación social post-crisis 2001 en Argentina y la Provincia de San Luis.

El 19 y 20 de diciembre del 2001 estalló una de las crisis más devastadoras en la República Argentina. Algunos de los resultados inmediatos fueron la renuncia del Presidente Fernando de la Rúa, la asunción en el margen de diez días de cinco presidentes y, la muerte de más de treinta personas con más de cuatrocientos heridos a raíz de las manifestaciones sociales, cuyo lema giró en torno a: “que se vayan todos”.

Se trató de una crisis económica, social y política, que sumergió a gran parte de la sociedad argentina a situaciones de exclusión social e inseguridad social. Esta última, entendida como la conciencia de estar a merced de los acontecimientos que pueden degradar la calidad de vida. Estar en la inseguridad es no poder dominar el presente ni anticipar positivamente el porvenir (Castel, 2004).

Los siguientes datos cuantitativos, pueden colaborar en la comprensión del impacto social de la crisis: de acuerdo al INDEC, a comienzos del año 2000, el 48% de los argentinos era pobre (casi 18 millones de personas), el 24% de personas estaba debajo de la línea de indigencia, un 16% estaba desempleado y existía una distancia de más de treinta veces entre el 10% que más ganaba y el 10% que menos ingresos tenían. En Octubre de 2001 la tasa de desocupación ascendía al 18.3% y la de subocupación al 16.3%. Para el 3° trimestre de 2003, cada una de las personas que vivían en el 10% de los hogares más pobres en Argentina recibía pesos cincuenta y tres (\$53) por mes, en el otro extremo, las que habitaban en el 10% de los hogares más ricos disponían de pesos mil setecientos cuarenta (\$1.740) mensuales, es decir, que cada integrante de las familias más ricas recibía 32,8 veces más que uno de las familias más pobres (Delgado, 2005).

Como consecuencia, se redefinió el rol de las políticas públicas y se pusieron en marcha planes sociales⁵ de lucha contra la pobreza. Un breve paréntesis para abordar la noción de pobreza: según Sen (1992) la pobreza no es sólo la falta de ingresos suficientes, sino, la privación de capacidades básicas que se reflejan en la mortalidad prematura, el analfabetismo, la desnutrición, la alta morbilidad, entre otras características, que no se resuelven sólo con un aumento de los ingresos económicos. Esta definición hace referencia a un fenómeno multidimensional, complejo y de difícil

⁵ El gobierno nacional en el año 2002 implementó un plan de alcance nacional de transferencia monetaria denominado: programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, y posteriormente, el programa: “Familias por la Inclusión Social”.

aprehensión, que no comienza ni termina en lo estrictamente económico. Por lo tanto, la definición de pobreza se caracteriza por su múltiple dimensionalidad y por la diversidad de enfoques que hacen de su estudio y medición una actividad compleja y no reductible a lo meramente económico. Así, los resultados de la medición de la pobreza van a depender del indicador o el método de medición utilizado⁶.

El contexto social y económico de la Provincia de San Luis

La crisis del 2001-2 que afectó a toda la Argentina, también repercutió en la población sanluiseña con un aumento de la desocupación, de la pobreza y de la desigualdad social. En la Provincia de San Luis, durante la década de 1980 y gran parte de la década de 1990, el desempleo estuvo contenido por la Ley Nacional 22.702, que otorgó un conjunto de beneficios promocionales que implicaban fuertes incentivos para la radicación de industrias. Lo que permitió desarrollar una actividad manufacturera que influyó en los procesos de generación de puestos de trabajo.

Ello, a su vez, estuvo vinculado a un importante cambio en la demografía provincial, referida tanto a una migración interna como externa a la Provincia, es decir, pobladores del interior de la provincia o de provincias vecinas dispuestos a instalarse en la Provincia de San Luis como consecuencia de la creciente demanda laboral proveniente de las empresas que se instalaban.

A fines de década del 80 comenzó la reducción de beneficios fiscales a las empresas radicadas en la Provincia, provocando que un importante número de fábricas cerraran o se trasladaran a otras zonas geográficas en busca de mejores condiciones y beneficios fiscales para disminuir los costos de producción. El principal efecto es la consiguiente pérdida de empleos.

De esta manera, con la promoción industrial, durante la década del 80 y del 90, la tasa de desocupación en la provincia se mantuvo en valores inferiores a los registrados a nivel nacional. Con el cese de algunos de los beneficios de la promoción industrial y la posterior crisis del 2001 y 2002 el desempleo provincial se incrementó. El Instituto Nacional De Estadística y Censo (INDEC)⁷ en la onda de octubre del 2001 para el aglomerado de San Luis registró una tasa de desempleo que alcanzó el 18.3% y la subocupación trepó al 16.3% (Olguin, Becerra, Vilchez, Ruiz 2011).

La pobreza también aumentó, alcanzando el 51.1% de los hogares sanluiseños en octubre de 2002, y la indigencia subió alcanzando al 19.8% de los hogares. Resulta interesante conocer como la crisis también afectó a la población de los denominados nuevos pobres, es decir aquellos hogares

⁶ Para un estudio de mayor profundidad en el tema de medición de la pobreza se sugiere ver Olguín y Vilchez (2008).

⁷ Vale efectuar un breve paréntesis con respecto a la situación del INDEC en la República Argentina. Desde el 2007 el gobierno nacional ha manipulado las estadísticas oficiales y ha removido a una gran parte de su personal. Ello, asociado a una restricción del acceso de las fuentes de información nacional fidedignas, las cuales son muy importantes para conocer la situación social y económica; además, para la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Lo que ha conducido a calificar como “dudosos” sus resultados, por tal motivo, paralelamente a los informes del INDEC otras consultoras no oficiales muestran sus estadísticas.

que habían logrado salir de las situaciones de carencias pero que la crisis los alcanzó. En la Provincia de San Luis para octubre del 2002 los hogares empobrecidos o “pobres recientes” alcanzaron un 44.2% (Olguín, Vilchez, 2008).

Toda esta situación crítica, en tanto condiciones de producción, crea las posibilidades para implementar una política social provincial de transferencia de ingresos, denominada: Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”, mediante la Ley 5.373 del 21 de mayo de 2003, que declara el “estado de emergencia social en toda la Provincia de San Luis” (Suárez Godoy, 2004: 56).

Breve descripción del “Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”

Para aportar al análisis de la política social (Plan de Inclusión Social) desde un enfoque de derechos, es preciso, antes, describir la normativa de dicho plan (Ley 5373 y Ley 5385).

Las inscripciones al plan comenzaron la semana siguiente a su anunciación, en el discurso de asunción del Gobernador Alberto Rodríguez Saá, el 25 de mayo de 2003. Y el inicio de las actividades comenzaron el 6 de junio de 2003 (Suárez Godoy, 2004: 57).

Su objetivo, según lo anuncian fuentes oficiales, es la inclusión social mediante el otorgamiento de trabajo a fin de fomentar una “cultura del trabajo”.

El objetivo del Plan es justamente incluir a todos los puntanos, evitando cualquier situación injusta de exclusión social. Pero evitando dar simplemente un subsidio, ya que este no cumple con el objetivo de la inclusión. Se trata de dar trabajo, de forma tal que se fomente la cultura del trabajo, ya que éste es sinónimo de dignidad, confianza, capacidad de progreso, independencia y libertad (Suárez Godoy, 2004).

Y los potenciales receptores del plan son todos los ciudadanos de la Provincia de San Luis que se encuentran desocupados.

El Plan está dirigido a todos los ciudadanos de San Luis desocupados, dispuestos a mejorar sus posibilidades de conseguir empleo mediante la inclusión en la cultura del trabajo. Se garantiza el acceso al Plan de las madres solteras, mujeres jefas de hogar, mujeres mayores de CUARENTA (40), CINCUENTA (50) y SESENTA (60) años, todas las personas con capacidades diferentes, hombres mayores de CUARENTA (40) años, todos los jóvenes, mujeres y hombres mayores de DIECIOCHO (18) años y de todo sector de la población en estado de emergencia social (Ley 5373 – Artículo 3°).

El plan involucró, desde su implementación, a un amplio número de personas desocupadas, sin embargo al 2012 ha sido significativa la cantidad de personas dadas de baja en el plan. El número de receptores en el primer año fue de 45.000 y, a finales de 2008 se redujo a 31.500. En la actualidad, según el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano de la Provincia de San Luis, la

cantidad de receptores disminuyó a 14.076, entre los cuales se encuentran 11.461 pertenecientes al Plan de Inclusión Social, y 2.615 integrantes de Seguridad Comunitaria. Esta reducción podría explicarse, en parte, a la mayor participación de los sanluisenses en el Plan Nacional de Asignación Universal por Hijo⁸ y, en su momento, el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que perdió atractivo por la diferencia económica a favor del Plan de Inclusión Social⁹.

En cuanto a los ingresos económicos los receptores del plan perciben, según lo declara la Ley 5.373, una “colaboración económica de carácter no remunerativa”, que en la actualidad es de pesos ochocientos cincuenta y cinco (\$855,00)¹⁰.

Los beneficiarios del Plan, percibirán una colaboración económica de carácter no remunerativo [...] El Poder Ejecutivo Provincial, instrumentará una forma ágil de pago a los beneficiarios garantizando que todos ellos perciban esa suma en un único pago mensual en la forma que disponga la reglamentación (Ley 5373 – Artículo 8°).

Los receptores del plan tienen que desarrollar una contraprestación de ocho horas diarias según lo indica el artículo N° 9 de la Ley 5.373, sin embargo en la práctica cumplen 6 horas diarias.

Las prácticas a desarrollar por los beneficiarios en el marco de esta normativa, tendrán una duración de OCHO (8) horas diarias, CINCO (5) días a la semana. El Poder Ejecutivo podrá establecer condiciones especiales para los casos de personas con capacidades diferentes debidamente justificados que no puedan cumplir el horario establecido precedentemente (Ley 5373 – Artículo 9°).

Las tareas desarrolladas por sus receptores en un principio estaban vinculadas al desmalezamiento y limpieza, posteriormente, se formaron talleres optativos coordinados por los mismos receptores del plan tales como: tejido, carpintería, folclore, cocina, alfabetización, artesanías, etc.

En cuanto a su duración, está previsto que el Plan de Inclusión Social durará hasta que el último receptor obtenga un trabajo digno. Razón por la cual año tras año, a partir de la fecha de implementación, se prorroga por un año más vía decreto del Ejecutivo Provincial a través del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Humano.

⁸ El Decreto 1602/09 referido a la Asignación Universal por hijo en su artículo 9° establece que la percepción de las prestaciones previstas en él resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241 y 24.714 y sus respectivas modificatorias y complementarias.

⁹ Es condición necesaria para acceder a uno de estos planes sociales no poseer otro, pues son incompatibles si se recibe otra ayuda social.

¹⁰ A partir del 30 de marzo de 2012 se aumentó a \$855. www.sanluis24.com.ar

Que el Gobierno de la Provincia en el marco de su política gubernamental ha asumido el compromiso de mantener la vigencia del Plan de Inclusión Social “Trabajo por San Luis”, hasta que el último trabajador encuentre un trabajo digno (Decreto N° 4482-MIyDH-2009)

A los receptores del plan se les otorga una cobertura de Aseguradora de Riesgo de Trabajo (ART). Y, además, tienen una obra social, la Dirección de Obra Social del Estado Provincial (DOSEP) sin efectuar los correspondientes aportes (Ley 5373. Art. N° 10). Al respecto, es imprescindible aclarar que este beneficio es para el titular receptor del Plan, no alcanza a su grupo familiar más cercano.

El “Sistema de seguridad comunitaria” en el marco del “Plan de Inclusión Social - Trabajo por San Luis”:

Según el discurso oficial, la sociedad demanda seguridad, además de trabajo, y en respuesta a esta demanda se decide desarrollar Sistema de seguridad comunitaria. El cual se implementó en el mes de noviembre de 2003, a través de la Ley 5385.

Los receptores del Plan que cumplieran ciertos requisitos, por ejemplo, tener entre 21 y 55 años sin distinción de sexo, acreditar buena conducta y salud, podían pasar a este sistema. El cual se instauró con el objetivo de “velar por la protección de los ciudadanos y de sus bienes”, contemplando en su creación dos figuras: el mediador comunitario y el protector comunitario.

El Mediador Comunitario intervendrá en aquellos hechos que, no constituyendo delitos, alteren el orden y la pacífica convivencia entre los vecinos del barrio o zona en donde ejerza su función, procurando la solución pacífica de los mismos; mantendrá en comunicación a los vecinos organizando reuniones periódicas con el objeto de proponer acciones dirigidas a promover la pacífica convivencia, el orden y la seguridad de ese sector de la comunidad; desarrollará una acción localizada, dirigida a prevenir las causas desencadenantes de conflictos, las que con carácter meramente enunciativo se describen a continuación: Factores de riesgo escolar, familiar, personal; informará inmediatamente a las Autoridades competentes y al núcleo familiar directo sobre cualquier violación a los Derechos Humanos que advierta durante el ejercicio de su función (Art. 5, 6, 7 y 8 Ley 5.385).

El Protector Comunitario protegerá a los vecinos del barrio y su patrimonio reportando actividades sospechosas, delictivas o potencialmente peligrosas, informando a la Policía en forma inmediata, sin tomar intervención de ningún tipo en los hechos, salvo in fraganti delito que no represente riesgos para su integridad física” (Art.13 Ley 5.385)

El discurso de los derechos -desde el poder político- y la legitimación del Plan de Inclusión Social en la Provincia de San Luis.

El 25 de mayo del 2003, al asumir como gobernador el Dr. Alberto José Rodríguez Saá¹¹, en su mensaje ante la Honorable Legislatura provincial anuncia una política social a la que califica de “inédita, revolucionaria y ambiciosa” denominada: “Plan de Inclusión Social – Trabajo por San Luis” para dar respuesta al desempleo y la exclusión social y, también para mostrar (según lo anunciado en su discurso) que “otro país es posible” y “que es posible superar la pobreza y la exclusión”.

[El Plan de Inclusión Social] demuestra que otro país es posible y que el desempleo y la exclusión no son males que haya que soportar callada y resignadamente sino que es posible superarlos y minimizar sus consecuencias. Y este es uno de los mayores méritos que tiene este plan. Se puede pensar en un país diferente. Se puede soñar y tener expectativas de un futuro mejor [en corchetes es mío] (fragmento del discurso de Alberto Rodríguez Saá en la asunción como gobernador el 25 de mayo de 2003).

En ese entonces, quien fuera gobernador de la provincia, en su discurso arguye que este plan surge tras conocer y escuchar los reclamos y las necesidades de la sociedad sanluiseña. De este modo, desde el gobierno se intenta legitimar esta política social, al pretender identificarla con aquello que los sanluiseños reclaman y necesitan: trabajo. No obstante, los reclamos se vinculan a más oportunidades laborales y no a planes sociales, tal como se anuncia en el discurso oficial presentado a continuación:

[...] Estas recorridas, donde la consigna era escuchar el reclamo y las inquietudes de la gente, dejaron en claro que la prioridad principal era la falta de trabajo y oportunidades laborales para miles de comprovincianos. La crisis en la que el país se hallaba inmerso, la más difícil y devastadora de las que se tenga registro, hacía imposible pensar que una rápida reactivación económica posibilitara la inserción de los desocupados. Este fue el marco, el disparador y la razón del Plan de Inclusión Social.

[...] dejamos establecido que venimos con mandatos de los pueblos de San Luis a refundar la Provincia de los puntanos para beneficio y progreso de todos.

[..] Nos reunimos en cada pueblo de San Luis cara a cara con sus ciudadanos, nos miramos a los ojos con mucho respeto y sinceridad. Las mujeres y los hombres nos contaron sus dramas y encontramos en estas breves e improvisadas conversaciones un camino, un camino difícil pero justo: darle trabajo a

¹¹ Alberto Rodríguez Saá fue gobernador por dos periodos consecutivos 2003-2007 y 2007-2011.

todos los puntanos (fragmento del discurso de Alberto Rodríguez Saá en la asunción como gobernador el 25 de mayo de 2003).

En el siguiente fragmento seleccionado se puede observar que la respuesta al “problema de los sanluiseños” es la “justicia social y la justicia social se llama trabajo”. Alberto Rodríguez Saá rescata en el discurso su legitimidad de origen, es decir, su acceso al poder por un amplio margen de votos, y presenta esta política utilizando el discurso peronista clásico basado en la justicia social y, sobre el eje del trabajo. Así, al asumir como gobernador expresa:

Representamos la voluntad de cambio expresada por la ciudadanía en las urnas, el cambio tiene que resolver el gran desafío de la humanidad que es la exclusión social, la respuesta nosotros la conocemos, se llama justicia social. Y la justicia social tiene un nombre, un solo nombre, la justicia social se llama hoy trabajo, trabajo, trabajo (fragmento del discurso de Alberto Rodríguez Saá en la asunción como gobernador el 25 de mayo de 2003).

Sin duda que el trabajo posibilita alcanzar una inclusión social. La inserción a un trabajo estable permite también construir relaciones sociales sólidas, lo que facilita una integración social. Por el contrario, cuando las relaciones laborales son frágiles e inestables pueden conducir a las personas paulatinamente a procesos de vulnerabilidad social, hasta subsumirse a situaciones de exclusión social (Castel, 1995).

Sin embargo, cuando el gobernador enuncia (en el discurso seleccionado) la creación de fuentes de trabajo se refiere a un plan social de transferencia monetaria condicionada¹², y no a la creación de fuentes de trabajo genuinas que garanticen todos los derechos de los trabajadores.

Es interesante observar cómo es anunciado desde el discurso oficial el Plan de Inclusión Social en tanto una respuesta a la exclusión social, pues se presenta a la exclusión social como una violación a los derechos humanos y, el plan como un pacto social que reivindica los derechos humanos dando trabajo a los desocupados:

En la Argentina se rompe el pacto social cuando se produce la exclusión de cerca del 60% de la población subocupada, desocupada, piqueteros, cartoneros, desnutridos [...] Son todas estas violaciones a los Derechos Humanos, que excluyen a toda una población, la prueba de que se ha roto el pacto social. En San Luis mientras tengamos desocupados, mientras no estén todos incluidos en el tejido social, mientras existan aprovechados y reglas que los cobijen, mientras no desterremos la

¹² Los planes condicionados de transferencia monetaria son políticas sociales que se han implementado a raíz de la crisis económica, donde se otorga un ingreso económico desde el Estado a un grupo de personas que se encuentran en situaciones de carencia, las cuales para mantenerse en el plan social tiene determinados condicionamiento que varían de acuerdo a la normativa establecida por cada plan.

corruptela, mientras no desterremos la politiquería, mientras no entendamos que el único fin del dirigente político social es el bien común y mientras existan excluidos nos vemos en la obligación de decir que también está roto el pacto social (fragmento del discurso de Alberto Rodríguez Saá en la asunción como gobernador el 25 de mayo de 2003).

Mediante el Plan de Inclusión Social se busca la inclusión de “todos” los excluidos en San Luis. Lo cual permitiría renovar el pacto social mediante los derechos humanos, tal como se enuncia en el siguiente fragmento:

[se dará] la inclusión que la gente se merece por derecho [lo cual permitirá] refundar el pacto social mediante los derechos humanos, los derechos sociales, las libertades y derechos de los ciudadanos, los derechos de la mujer, negados y silenciados en la República Argentina, los derechos del niño, plenamente. [...] le vamos a dar trabajo a los 30.000 puntanos desocupados, a todos [...] Les vamos a dar trabajo a todos los puntanos (fragmento del discurso de Alberto Rodríguez Saá en la asunción como gobernador el 25 de mayo de 2003).

Desde el gobierno comienza a promoverse una cierta retórica asociada a los “derechos”, sin embargo, si se efectúa un análisis se puede denotar ciertas características, tanto en la planificación como en la implementación del plan que se distancian de la concepción o enfoque de derechos.

El contraste entre los discursos y las prácticas. Análisis de las prácticas sociales distanciadas del discurso de los derechos: el “Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis” (PISTSL) desde un enfoque de derechos

En este apartado se analizarán algunas de las características del plan que se distancian de la concepción o enfoque de derechos.

El derecho a la inclusión social no tiene su correlato en la normativa nacional. Aunque esto sería sólo un detalle de nominalizar una política pública que afronta el problema del desempleo (Arcidiácono, 2010). Lo que cabe preguntarse es si el diseño y la implementación de la política social del plan concuerdan con un enfoque de derechos.

El derecho a la inclusión social tampoco tenía su correlato en la normativa provincial al momento de implementación del PISTSL en el año 2003. Pero, en la actualidad el derecho a la inclusión social está en Constitución Provincial tras la enmienda realizada en noviembre del año 2011. El gobernador de la Provincia había reiterado en variadas ocasiones su intención de enmendar la constitución provincial para agregar la inclusión social como un derecho. Es así que el 23 de octubre de 2011, en las elecciones obligatorias donde se eligieron cargos nacionales, provinciales y municipales, se plebiscitó por el SI o NO de la referida enmienda. El resultado fue que un 81,13% de

los votantes votó por él SI, a la inclusión social, digital y al reconocimiento de las culturas originarias¹³. Por tal motivo en noviembre de 2011 se efectivizó la enmienda de la Constitución Provincial, mediante el Artículo 11 bis.

Esta Constitución reconoce todos los derechos y garantías establecidos en la Constitución Nacional, a los que considera un piso, por sobre el cual la Provincia de San Luis puede establecer mayores derechos y garantías. Todos los habitantes de la Provincia, gozan de los Derechos de Inclusión Social y de Inclusión Digital como Nuevos Derechos Humanos fundamentales. La Provincia de San Luis reconoce la preexistencia étnica y cultural de los Pueblos Indígenas, comprendiendo sus derechos consuetudinarios preexistentes conforme a los acordados por la Carta Magna Nacional, el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 13 de Septiembre del año 2007 (Constitución de la Provincia de San Luis, 2011)

Cabe ahora reflexionar si el artículo 14 bis de la Constitución de la Provincia de San Luis, que establece que “todos los habitantes de la Provincia gozan de los derechos de inclusión social”, tiene su correspondencia en la práctica.

El PISTSL ha sido limitado a un sector de la población, aquellos que pudieron anotarse en las fechas estipuladas durante el año 2003, el resto de la población en igual situación, luego de esa fecha de inscripción, ha quedado excluida. Sólo un manejo discrecional del PISTSL, vía prebendas y amiguismo político, ha permitido que por fuera de la fecha límite las personas ingresen al plan.

Esta limitación pone de manifiesto un dilema entre la titularidad de derechos y la efectiva posibilidad de concretarlos en la práctica, toda vez que no todos los sanluseños gozan de oportunidades concretas para hacer efectivo este derecho.

Asimismo, en cuanto al principio de universalidad, igualdad y no discriminación, tanto en lo legal y en las prácticas, el PISTSL vulnera este principio de universalidad (dentro del propio universo seleccionado) y de igualdad y no discriminación al provocar desigualdades arbitrarias y discrecionales entre distintas personas que se encuentran en igual condición de situación: la de desocupados (solo que algunos pudieron ingresar porque las inscripciones al plan estaban vigentes, y otros, que tal vez llegaron a esta condición después del límite de inscripción no tuvieron las mismas oportunidades).

Por otra parte, si se tiene en cuenta la contraprestación que se les exige a los receptores del PISTSL, tampoco tiene su correlato con un enfoque de derechos. En tanto a priori la consideración como derecho no debería exigir “brindar algo a cambio” (Arcidiácono, 2010: 134).

¹³ Web del Ministerio de Relaciones Institucionales y Seguridad de la Provincia de San Luis: <http://www.ministeriodegobierno.sanluis.gov.ar/Gobiernoasp/Paginas/Pagina.asp?Paginald=98>

Tampoco se corresponde la idea de derecho al denominar “trabajo” a la actividad realizada por los receptores del plan, al menos dentro de lo que la legislación determina como trabajo. Se llama “trabajadores” a quienes son receptores de este plan, descuidando la amplia gama de derechos sociales que la legislación asegura a quienes deben ser calificados como tal.

El plan cumple una función legitimante destacada toda vez que desde el discurso oficial se destacan los bajos índices de desocupación que tiene la Provincia de San Luis desde el año 2003 en adelante (inferiores al 2%) (Olguín y Vilchez, 2008). Estas enunciaciones requieren un análisis más profundo que permita develar lo real por detrás de los significados que se intentan instalar en la sociedad. Por un lado, los bajos valores de desocupación se deben a un desempleo encubierto por el PISTPS, toda vez que el INDEC a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) los considera “ocupados” pues perciben un ingreso económico a cambio de realizar una contraprestación. Por otro lado, se difiere en este estudio, de considerarlos trabajadores, pues se crea en el imaginario social falsos significados, ya que no se trata de un trabajo, sino de un plan social de transferencia monetaria condicionada, léase la exigencia en el cumplimiento de una contraprestación o actividad para percibir mensualmente un ingreso. Ingreso y contraprestaciones que no se ajustan al empleo formal, ni mucho menos a los derechos de los trabajadores formales. Todo ello, construyen desigualdades y trato diferencial - discriminatorio (en caso seguir sosteniendo la idea de que los receptores del PISTSL son trabajadores).

No obstante, si en un ejercicio analítico se opta por considerarlo un trabajo, es interesante poner en manifiesto las violaciones a los derechos sociales asociadas a los derechos de los trabajadores, tales como la falta de aportes y contribuciones jubilatorias, una obra social que excluye al grupo familiar más próximo, el pago mediante los denominados “cheques de inclusión social”, y un ingreso económico en términos de “colaboración económica no remunerativa” que no se condice con un salario mínimo vital y móvil.

Además, el ingreso económico que perciben los receptores del plan, al que se le denomina según el discurso oficial “colaboración económica no remunerativa”, es de pesos ochocientos cincuenta y cinco (\$855), el cual es insuficiente para superar la línea de pobreza¹⁴. Si se tiene en cuenta lo que el INDEC publicó para enero de 2012 y para una familia de tres hijos entre uno y cinco años, la CBT es de \$1548,35 y la CBA es de \$696,61¹⁵, con lo cual es factible afirmar que el ingreso del PISTSL permite superar la línea de indigencia pero no la pobreza.

¹⁴ La Canasta Básica Alimentaria (CBA) es un índice que se utiliza para conocer las familias que están en situación de indigencia. Y la Canasta Básica Total (CBT) es se utiliza para medir la situación de pobreza. La CBT además de los alimentos básicos considera bienes y servicios no alimentarios. Para ampliar sobre la pobreza e indigencia en San Luis consultar Olguín y Vilchez (2008)

¹⁵ Secretaría de Comunicación Pública. Presidencia de la Nación: <http://www.prensa.argentina.ar>

Si bien se ha “naturalizado” la pobreza, se trata de un fenómeno que expresa uno de los fracasos más graves de una sociedad. Se trata de un fenómeno multidimensional que inhibe el desarrollo de las capacidades individuales como las capacidades colectivas. Razón por la cual las personas pobres no pueden reclamar por sus derechos ciudadanos en tanto están fuera de su alcance. En tal sentido, se coincide con lo la siguiente afirmación: “la pobreza es una violación a los derechos humanos y como tal interpela al Estado en sus obligaciones positivas” (Pautassi, 2010 a.: 40)

La existencia de la pobreza y su característica estructural, lleva a que una sociedad llegue a naturalizar su existencia. Esta naturalización opaca la percepción de que trata de un fenómeno que expresa uno de los fracasos más graves de una sociedad democrática y marca la ineficacia de un Estado Democrático que debe en sus políticas públicas propender a la realización de la ciudadanía en todas sus dimensiones (O’Donnell, 2010) .

Por ello, es que debe mirarse que el plan no previó ni prevé mecanismos de reclamos, ni administrativos, ni judiciales en caso de ser rechazada la inscripción al plan o en casos de bajas. Si se tiene presente lo que Ernesto Isuani (1985) afirma al decir que tanto las acciones como las inacciones son políticas estatales dirigidas a un propósito o fin en particular, se puede conjeturar que la decisión de no establecer mecanismos de reclamos ha tenido la clara intención de desincentivar la posibilidad de realizarlos. Lo cual además, facilitaría su uso discrecional, de acuerdo a intereses particularistas y clientelares del gobierno provincial.

Además, desde el punto de vista de la igualdad y la no discriminación, preocupa la distinción que se hace de los potenciales receptores del plan, es decir, al distinguir entre “madre solteras, discapacitados, personas mayores de edad, etc.” Si bien, el objetivo parece ser que todos estos grupos así discriminados desde el discurso oficial, se sientan “tenidos en cuenta” o “incluidos”, desde un enfoque de derechos sólo bastaba con hacer mención a los ciudadanos y ciudadanas mayores de edad. Por ello, cabe interrogarse ¿por qué esta discriminación?, ¿era necesaria?, ¿para qué?, si bien, son preguntas cuyo análisis escapan al objetivo de este trabajo, no quería dejar de plantearlas.

Conclusiones

A lo largo de este artículo, se ha preguntado, puntualmente, si el “Plan de Inclusión Social Trabajo por San Luis” (PISTSL), en tanto una respuesta para enfrentar el desempleo y la exclusión social, se condice con un enfoque de derechos. Obviamente, estas líneas no agotan la discusión sobre el tema, y solamente se han punteado algunos de los aspectos más resaltantes y generalizados para su discusión.

La respuesta a la pregunta planteada, tras el análisis efectuado, permite sostener que éste plan no es compatible en sus prácticas con un enfoque de derechos. Además, no responde a los

problemas de la pobreza y el desempleo, o mejor dicho, la respuesta es insuficiente toda vez que no logra resolver las dificultades vinculadas a la exclusión social, aunque sí logra mitigarlas.

Si se toman en cuenta los elementos centrales que caracterizan el enfoque de derecho para analizar la política social del PISTSL, se denota que su implementación no se condice con los postulados de universalidad, no discriminación e igualdad, pues no incluye a todos los desocupados de la Provincia. Es imposible comprender que la inclusión social es factible solamente dentro de un plazo determinado (en las fechas de inscripción en el 2003). Es más, en palabras del mismo gobernador “[...] se rompe el pacto social cuando se produce la exclusión de la población sub-ocupada, desocupada, piqueteros, cartoneros, desnutridos [...] Son todas estas violaciones a los Derechos Humanos, que excluyen a toda una población, la prueba de que se ha roto el pacto social. En San Luis mientras tengamos desocupados, mientras no estén todos incluidos en el tejido social [...] mientras existan excluidos nos vemos en la obligación de decir que también está roto el pacto social”

Si bien se ha “naturalizado” la exclusión social, razón por la cual no es cuestionada, es preciso evidenciarla, pues es entendida como una violación a los derechos humanos. Poner en evidencia esta violación a los derechos sociales económicos y culturales (DSEC) y por ende a los derechos civiles y políticos (DCP) en la provincia no es simple, pues en un estado de dominación hegemónica se entretajan redes de poder, donde actúan discursos, que como todo discurso intenta generar o influir en los significados y sentidos de una sociedad en particular, y también se construye con prácticas destinadas a intentar legitimar al gobierno provincial¹⁶.

Por ejemplo, la exigencia de contraprestaciones del PISTSL con el fin de “fomentar una cultura del trabajo” llama la atención pues, en lugar de promover una cultura del trabajo con oportunidades laborales dignas (“lo que los sanluseños reclaman” según ha manifestado conocer el gobernador) se intenta atizar la cultura del trabajo con un plan de transferencia monetaria condicionado.

“Fomentar una cultura del trabajo” presupone implícitamente que los potenciales receptores del plan necesitan ser estimulados para el cultivo de conocimientos y costumbres relacionados al trabajo. Ello, demuestra un profundo desconocimiento de la diversidad de situaciones de la población. Pues, muchos de los que ingresaron al PISTSL lo hicieron porque tras la crisis 2001-2 vieron deteriorados sus ingresos con la pérdida de empleos y la imposibilidad para reingresar al mercado formal de trabajo. Es preciso distinguir esto, pues no todos los desempleados carecen de una cultura del trabajo a la que habría que fomentar. Además está claro que existe un contexto social, económico y político adverso para el desarrollo de una cultura del trabajo (formal). La

¹⁶ Para un abordaje en profundidad consultar: Trocello (2008)

pregunta sería, si lo que se intenta es fomentar la cultura del trabajo, ¿por qué proponen lograrlo vía plan social y no mediante oportunidades de un trabajo (formal)?

Crear oportunidades de trabajo (formal) implica una obligación positiva del Estado Provincial en materia de DESC. En cambio, si se responsabiliza a los desempleados, a los excluidos de su propia situación, a los que hay que “fomentarle la cultura del trabajo” el gobierno intenta deslindarse de sus obligaciones positivas.

Se trata de un enfoque funcional contrario el enfoque de derechos, funcional al interés del Estado provincial en el desentendimiento de sus obligaciones positivas y negativas. Es decir, desde este enfoque funcional, mediante discursos y prácticas concretas se intenta es legitimar la idea de que en “San Luis ha renovado el pacto social”, “todos gozan del derecho a la inclusión social”, “hay trabajo”, “hay progreso”, “se respetan los derechos humanos”.

Este enfoque funcional -a los intereses particularistas y clientelares del gobierno encubierto con una retórica de derechos- no es una combinación factible con el enfoque de derechos. Finalmente, se ha tenido la precaución de no calificar como “beneficiarios” a los receptores del PISTSL puesto llamarlos de esta manera – a priori de un análisis- no se condice con un enfoque de derechos. Sin embargo, todo lo dicho construye un fundamento válido para hacer referencia a los receptores del PISTSL como beneficiarios y no sujetos de derechos contemplados en el marco de una esta perspectiva.

Agradecimiento: se agradece a la Mag. Marcela RIVAROLA, responsable del Servicio de Traducción del Área de Idioma (FICA), por la traducción del resumen al idioma inglés en el presente trabajo.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar (2010) Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? En Pautassi (organizadora) Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Chistian (2006) El umbral de la ciudadanía. Buenos Aires. Del puerto. Citado en Pautassi (organizadora) Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. Editorial Biblos.
- Castel, Robert (1997), La metamorfosis de la cuestión social, Crónica de un Salariado. Paidós, Colección Estado y Sociedad.
- Castel Robert (2004) La Inseguridad Social, ¿Qué estar protegido? Editorial Manantial, 2004. Capítulo 2.
- García Delgado, Daniel (2005) “Distribución del ingreso y pobreza en la Argentina postdefault. Aportes para una estrategia nacional de desarrollo con equidad. En Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Año/Volumen 4. Número 12. Universidad Bolivariana, Santiago, Chile.

- Isuani, Ernesto (1985) "Orígenes conflictivos de la seguridad social en Argentina". Centro Editor de América Latina S. A. Buenos Aires. Argentina.
- Olguin, Vilchez, Rodríguez (2011) La evolución de la inequidad en San Luís desde la implementación del Plan de Inclusión Social "Trabajo por San Luís". En 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas. Del 3 al 5 de agosto de 2011. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos.
- Olguin, Becerra, Vilchez, Ruiz (2011) Aportes del mercado laboral en el desarrollo territorial. La Región Centro ampliada en la post devaluación. En V Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales Hacia políticas territoriales con inclusión y equidad social: construcción de nuevos escenarios. El 14, 15 y 16 de septiembre de 2011, Universidad Nacional de La Pampa, Facultad de Ciencias Humanas Santa Rosa, Provincia de La Pampa.
- Olguín y Vilchez (2008) La pobreza en Cuyo entre 2002 y 2006. Análisis combinado. En Revista de estudios regionales y mercado de trabajo. Número 4 año 2008. SIMEL (Sistema de Información del Mercado de Trabajo). Buenos Aires. Argentina.
- Pautassi, Laura (2010 a.) El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas. En Pautassi (Organizadora) Perspectivas de derechos, políticas públicas e inclusión social: debates actuales en la Argentina. Buenos Aires Argentina. Editorial Biblos. (Capítulo 1. Pp. 27-66)
- Pautassi, Laura (2010 b.) El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. En Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones" CEPAL Naciones Unidas.
- Sen, A. (1992) "Sobre conceptos y medidas de pobreza". Comercio Exterior, vol 42, N° 4, México.
- Trocello, María Gloria (2008) La Manufactura de Ciudadanos Siervos. San Luis, Argentina. Nueva Editorial Universitaria.