

Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercado de Trabajo

“Implementación de las respuestas institucionales al desempleo: un análisis de las significaciones y prácticas sociales de los sujetos destinatarios”.

Autora: Mag. Mariana A. Gabrinetti

Pertenencia institucional: Facultad de Trabajo Social, UNLP.

Correo electrónico: mgabrinetti@yahoo.com.ar

Grupo temático N° 7: Procesos de inclusión y exclusión en los mercados de trabajo, y de construcción de ciudadanía

1. Introducción:

En este trabajo analizamos una de las respuestas institucionales frente al desempleo, particularmente los programas sociales de empleo orientados a quienes se consideran *empleables* y a los programas sociales destinados a la población calificada como aquella con *dificultades de inserción laboral*.

En esta oportunidad abordamos en la fase de implementación de dichas políticas la perspectiva de los sujetos destinatarios de las mismas; considerando las significaciones que les atribuyen, el modo en que los programas que reciben se conjugan con otras estrategias de sobrevivencia o con trabajos informales y la forma en que están implicados en estos programas.

Los resultados que aquí presentamos forman parte de una investigación sobre representaciones sociales del trabajo en destinatarios de programas sociales, los cuales fueron obtenidos a partir de la aplicación de metodología cualitativa, y a partir de la estrategia de estudio de caso, -el local donde desarrollamos el caso es el barrio El Carmen de la localidad de Berisso, Gran La Plata-. La técnica de recolección de datos que aplicamos es entrevistas en profundidad a destinatarios de programas sociales (Plan Barrios Bonaerenses, PJHD, PEC, Cooperativas, Seguro de Capacitación y Empleo, Plan Familias) y a los

técnicos que se desempeñan en el proceso de implementación de dichos programas.

2. Respuestas Institucionales frente al desempleo: el caso de los programas sociales.

Frente a los problemas de empleo y desempleo que se profundizaron en la década del noventa, una de las respuestas institucionales consistió en el diseño e implementación de programas sociales de empleo.

Desde el gobierno y por parte de algunos grupos y sectores las lecturas que se hicieron en ese período sobre el desempleo recaían –en parte- en la falta de calificación de la fuerza de trabajo. En esta línea, entre los objetivos centrales que se explicitan en las reglamentaciones de los programas sociales a los que aludimos se destacan los que hacen referencia al interés por brindar asistencia social a la vez que en calificar a la fuerza de trabajo, a través de capacitaciones.

Así se dio inicio a la implementación de varios programas sociales de empleo, caracterizados por la impronta de las políticas sociales focalizadas, esto es, orientados a la población considerada socialmente vulnerable.

Se trató en su mayoría de programas que brindaban un ingreso mensual a cambio de algún tipo de contraprestación –en general las mismas se desarrollaron como actividades comunitarias-; asimismo se generaron proyectos productivos, que operaron con grandes dificultades.

Entre estos programas sociales de empleo se destacaron en los noventa los Planes Trabajar por el alcance en términos de cobertura, aunque hubo muchos otros que fueron superponiéndose en el tiempo con objetivos similares. El financiamiento provino en general de organismos de crédito multinacional y los monitoreos fueron escasos, permitiendo prácticas clientelares en su implementación.

Actualmente algunos de los programas que se conformaron en los noventa persisten (por ejemplo el Plan Barrios Bonaerenses, aunque no se dan más altas hay personas que están

enmarcadas en el mismo); un plan más reciente, el PJHD –lanzado en el 2002-convive con otros que fueron creados para propiciar el traspaso hacia otros más focalizados según las características de los “beneficiarios”.

A continuación, presentamos las características principales de los programas que reciben los entrevistados que consultamos en el marco de nuestra investigación:

2.a. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados:

En el marco de la crisis económica, política, social e institucional y frente a la declarada emergencia social se crea bajo el decreto 565/02 en el año 2002 el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD) con el fin de brindar un mínimo ingreso a los hogares necesitados, estableciendo *“el derecho familiar a la inclusión social”*. Como señala Neffa (2008), este programa nace con pretensiones de universalidad, pero la misma se enfrenta con la decisión de dejar de dar altas en el marco del programa y que el acceso al plan se encuentra condicionado a cumplir con determinados requisitos (Neffa, 2008; p. 84); asimismo en su concepción se reconoce los derechos de los ciudadanos, pero un tiempo de después de que comenzara a implementarse, se incorporó la necesidad de que los “beneficiarios” efectuaran una actividad de contraprestación a cambio del monto de \$ 150.- que se les otorga.

Este programa intentó revertir situaciones atravesadas por el clientelismo político y por este motivo se crearon una serie de instancias (por ejemplo los Consejos Consultivos); aunque en la práctica esto no se cumplió como se preveía.

El PJHD llegó a alcanzar casi 2.000.000 de beneficiarios. En ese contexto se trató del programa más importante de este tipo en Argentina en cuanto a su alcance (Di Natale, 2005).

El origen del PJHD tiene lugar –como señalamos- en la coyuntura de la crisis; surgió pensado como un plan con carácter de transitorio, pero aún continúa vigente. A partir del cambio de escenario y de cierta recuperación de la crisis, en 2004 se propone la opción del traspaso a los beneficiarios del PJHD al *Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)*,

dependiente del MTEySS o al *Plan Familias por la Inclusión Social (PF)*, dependiente del Ministerio de Desarrollo, en función del nivel de empleabilidad o vulnerabilidad social de los destinatarios.

En el marco de traspaso de los programas coexisten el PJJHD, el SCyE (ambos dependientes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) y el PF (dependiente del Ministerio de Desarrollo); asimismo, desde el Ministerio de Desarrollo tiene una envergadura importante el “Programa Ingreso Social con Trabajo: Argentina Trabaja” que conviven con otros planes de menor cantidad de “beneficiarios”, como el Plan Barrios Bonaerenses (PBB) o el Programa de Empleo comunitario (PEC).

2.b. Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE):

Este Seguro fue creado mediante el Decreto 1506 en el año 2004 y depende del MTEySS- su objetivo es *“poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del PJH en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias y en su inserción laboral”*.

En el marco del SCyE se le asignan a los destinatarios \$ 225 mensuales por un período de dos años; se brinda formación y capacitación laboral; finalización de estudios primarios y secundarios; orientación laboral y apoyo a la búsqueda de empleo. Asimismo, el tiempo de permanencia en el SCyE es computado para la futura jubilación.

El MTEySS implementó una red de oficinas públicas de empleo con el objeto de *“brindar servicios de orientación e intermediación laboral para fortalecer las capacidades institucionales del SCyE*.

2.c. Programa Familias para la Inclusión Social (PF):

A partir de la coordinación del Estado nacional con los Estados provinciales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil, el Programa se propone *“proteger e integrar a las familias en riesgo social”* a través de prestaciones monetarias y no monetarias.

Desde el discurso con el que se propone este programa, se hace referencia a la noción de *“derechos básicos por parte de las familias vulnerables”* y por ende, la demanda al Estado de la creación de mínimas condiciones de calidad de vida.

La prestación monetaria que impulsa el Programa consiste en un ingreso no remunerativo mensual que varía según la cantidad de niños y niñas menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad; en el otorgamiento de becas de \$ 50 mensuales para los jóvenes y adultos que deseen continuar sus estudios.

Las prestaciones no monetarias abarcan apoyo escolar o talleres de desarrollo familiar y comunitario.

El programa funciona con dos niveles operativos: uno centralizado y otro descentralizado. El primero es el que desarrolla la gestión operativa del Programa, el diseño de procesos y actividades, monitoreo, evaluación y capacitación a los actores implicados. El segundo tiene a su cargo actividades vinculadas a la ejecución a través de equipos regionales, provinciales, municipales y de los Centros de Atención Local.

Los destinatarios del PF son los beneficiarios del PJJHD con nivel educativo inferior al secundario completo y que a su vez, tengan dos o más hijos menores de 19 años a cargo o discapacitados de cualquier edad. Los destinatarios deben presentar constancia de alumno regular y certificados de vacunación de los hijos a cargo menores de 19 años.

2.d. Programa de Empleo Comunitario (PEC):

Es un programa creado por Resolución Ministerial N° 7/03, modificado por Resolución ministerial N° 85/03 y reglamentado por Resolución S.E. N° 102/06. Su objetivo explícito es

brindar ocupación a trabajadores de baja calificación laboral que se encuentren desocupados. Las actividades que se desarrollan deben tender a mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios y/o la calidad de vida.

El monto asignado es de \$150 mensuales, por 20 a 30 horas semanales en la tarea.

En el estudio de caso que realizamos la mayor parte de los entrevistados que lo recibe, ha sido dado de alta a través de gestiones de organizaciones piqueteras.

2.e. Programa Ingreso Social con Trabajo, “Argentina Trabaja”:

El Programa de Ingreso Social con Trabajo está destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o provinciales; depende del Ministerio de Desarrollo Social.

Comprende la ejecución de obras de mediana y baja complejidad teniendo en cuenta la capacidad de recursos humanos y presupuestarios para afrontarlas.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social se especifica que *“este programa no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes de Hogar, tampoco es un plan de obras públicas; el objetivo aglutinador es recuperar la dignidad del trabajo”*. En el Programa de Ingreso Social con Trabajo los aspirantes a participar del mismo deben primero inscribirse y luego ser seleccionados para formar parte de cooperativas. El Ministerio prevé un mecanismo de control de asistencia y, según el caso, de bajas (por ejemplo, ante casos que se registre que no se esté trabajando efectivamente). Los entes ejecutores son los municipios, las provincias y el INAES.

2.f. Acerca de los criterios que definen el traspaso del PJHD al PF y al SCyE:

Los que resaltan en la “letra escrita” de los planes a los que aludimos es básicamente el criterio de *empleabilidad* y el de *vulnerabilidad social*. De modo que en su momento, la propuesta de traspaso del PJHD al SCyE o al PF contempló estos criterios para que los beneficiarios del PJHD pudieran elegir entre una opción u otra.

Al respecto surgen varias cuestiones que nos interesa precisar:

El concepto de “*empleabilidad*” se asocia a las condiciones de los sujetos para conseguir o mantenerse en un trabajo y para aprender los elementos específicos de una actividad. Este concepto se encuentra estrechamente relacionado con el de “*competencias*” en tanto éstas remiten a la capacidad de una persona para desempeñar una función productiva en el marco de un trabajo usando diferentes recursos que aseguren la calidad de los resultados; las mismas están conformadas por saberes, habilidades y actitudes que facilitan la empleabilidad de las personas.

En general el término “empleabilidad” es comprendido como “*la probabilidad de obtener una vacante en un mercado de trabajo específico a partir de los atributos con los cuales cuenta el buscador y que son los que le permitirán superar los obstáculos que le impone el mercado de trabajo*” (Formichella, M. y London, S. “*Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad*”).

En este sentido, la noción de empleabilidad se opone a la de vulnerabilidad social, en tanto situación de “riesgo” en el que se encuentran las personas al ser considerados “inempleables”.

Considerando la perspectiva de la vulnerabilidad social de Castel (Castel, 1997, 2004), ello remite a una situación afectada por una inserción laboral precaria y frágil en los soportes relacionales que Castel considera dinámica y móvil. La noción de vulnerabilidad remite a un espacio social de inestabilidad, de turbulencias, poblado por personas precarias en cuanto a su relación con el trabajo y frágiles en su inserción relacional; con el consiguiente “riesgo” de caer en la zona de exclusión o “desafiliación” como fin del recorrido o con la posibilidad de reconstruir soportes relacionales y ocupacionales que permitan revertir la situación.

En esta línea, el SCyE se orienta a quienes se considera “empleables” mientras que el PF a quienes se considera “vulnerables” o su contracara, a los que podría categorizarse –desde esta lógica- como “inempleables”.

Resulta interesante también el criterio que desde el Ministerio de Desarrollo se tiene para

caracterizar al Programa Argentina Trabaja, en tanto se lo define por la negativa “*no es un plan de ingresos*”, “*no es un plan de obras públicas*” y se lo diferencia afirmando que “*el objetivo aglutinador es recuperar la dignidad del trabajo*”; al explicitar así el propósito se da por sentado, de algún modo que esa dignidad por el trabajo se ha perdido; y es tajante la diferencia que establece con otros programas de transferencia de ingresos. Se agrega -entre la información disponible en la página web del ministerio- que “*el que no trabaja, no cobra y su lugar será ocupado por otro aspirante*”; dejando en claro las condiciones y lo que se pide a cambio de lo que se brinda. Se trata de trabajar, en algo que es un programa, pero que es presentado con una caracterización diferente a lo que sus destinatarios ya conocen o han experimentado.

Nos interesa analizar las perspectivas de los destinatarios de estos programas desde sus propias miradas y vivencias así como considerar las experiencias transmitidas por el personal técnico y profesional que se desempeña en diferentes instituciones (Oficina de Empleo de Berisso, instituciones del barrio donde realizamos el estudio de caso) en contacto con el público a quienes están orientados los planes.

3. Implementación de los planes sociales: perspectiva de los sujetos destinatarios y de técnicos que intervienen en la implementación.

3.a. Altas, bajas y transiciones entre programas: difusión de información y clientelismo político.

La *falta de difusión o llegada de información institucional* es uno de los aspectos que desde las vivencias de los destinatarios, caracteriza a las altas y bajas en los planes. La información que se recibe es más del tipo “boca a boca”, a través de los relatos y experiencias transmitidas por compañeros o vecinos:

“Yo no estaba en ningún plan; nunca trabajé tampoco, pero hay una vecina que anotaba en los planes. Ella me dijo que a mi me convenía anotarme en el Plan Familias, pero que ella sólo anotaba en el PEC, y entonces quedé en el PEC”

(entrevistada, 36 años).

En el barrio donde realizamos el estudio de caso, los PEC en general son distribuidos por organizaciones piqueteras, motivo por el cual la entrevistada que lo recibe –que no tenía experiencia en participación política- desde que percibe el programa *debe* participar de piquetes además de realizar actividades de contraprestación en un comedor comunitario “*nosotros hacemos piquetes por el PEC y además ayudamos en un comedor*”.

Los *contactos con incidencia política* son los que aún con los nuevos programas parecen resultar efectivos para ser dados de alta:

“Tengo una persona conocida que trabaja en la delegación de Berisso, ella está ahí por política y además conoce a la coordinadora de la cooperativa, ella consiguió que me anotaran en la cooperativa”.

Esta forma de acceder para lograr ser dado de alta en los nuevos programas, coincide con la mirada crítica de algunos de los técnicos que se desempeñan en la Oficina de Empleo de Berisso: “*no sé, desconozco los criterios para que las cooperativas sean dadas de altas. No hay mucha lógica en esto y se generan falsas expectativas en la gente.... La verdad que lo que yo creo es que hay mucho clientelismo*”.

El *clientelismo político* que abiertamente con la conformación del PJHD se explicitó que se trataría de reducir y eliminar, pareciera resurgir con fuerza en el proceso de selección para definir quiénes acceden a las denominadas cooperativas.

A las expectativas que genera en los desocupados que se anotan y al sufrimiento por no tener trabajo, se agrega cierto malestar del personal técnico que interviene en la fase de implementación con mirada crítica: “*actualmente acá no hay más cupo –en referencia al Programa Argentina Trabaja- y sin embargo, tenemos que seguir anotando a personas que sabemos que no les van a dar de alta. Yo sin quererlo me siento parte de ese clientelismo, es algo que te amarga, no me hace bien estar en este lugar...*”. Si bien se plantea desde lo discursivo que el Programa Argentina Crece está abierto a recibir nuevas propuestas, los informantes de la Oficina de Empleo señalan –al momento de hacer las entrevistas- que en la

práctica no se están dando nuevas altas; mostrando discordancia entre lo que se enuncia y lo que en la práctica se hace.

En relación al pasaje del PJHD al PF o SCyE, lo que se plantea como situación en la que el “beneficiario” puede elegir entre uno y otro programa, no resulta factible ya que la mayor parte de los entrevistados en el barrio donde realizamos el estudio de caso, desconocían la existencia del SCyE *“no sabía, nunca nadie me habló de ese seguro”* y el pasaje al PF fue para muchas entrevistadas después de haber atravesado experiencias difíciles, en las que creyeron haber perdido el ingreso proveniente del plan:

“Me enteré cuando fui con mi tarjeta a cobrar al banco el dinero del PJHD y el saldo era cero, fui al día siguiente y ¡cero! No sabía qué había pasado, me puse re-mal, no sabía qué hacer... hasta que alguien me dijo que me convenía ir a averiguar al Polígono, yo no sabía ni dónde ir. Entonces fui y ahí me pasaron al Plan Familias porque me explicaron que así iba a cobrar más. Estuve dos meses en total sin cobrar. Al final, me puse re-contenta cuando me dijeron que iba a cobrar más”.

Este relato pone en evidencia la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los receptores de programas. Un ingreso que se tiene puede ser perdido; en este caso hubo alguien que supo orientar adónde recurrir para consultar y reclamar, pero no siempre resulta así.

Por otra parte, desde la propuesta de ambos ministerios (Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Desarrollo Social) se plantea que la decisión de pasar al SCyE o al PF se trata de una elección; difícilmente se pueda optar por algo que ni siquiera se conoce su existencia.

Sobre la falta de información en la que se encuentran los destinatarios; en el municipio de Berisso, personal técnico afirma que *“no se trata de darlos de baja; se provoca que la gente se acerque cuando ve que no tiene nada depositado en el banco, porque si no, no vienen nunca al Polígono”*. Hubo casos en los que los receptores del PJHD no sabían realmente qué hacer ni adónde recurrir para consultar o reclamar, ante la ausencia del depósito correspondiente en el banco; según lo expresado por las trabajadoras sociales del barrio, *“muchos creyeron en su momento que habían sido dados de baja por no estar cumpliendo*

con la contraprestación requerida en el marco del PJHD, no reclamaron y de esta manera perdieron el plan". De modo, que la consecuencia directa de la desinformación ha resultado para algunos de los receptores de programas, en la pérdida del ingreso que la pertenencia al programa aportaba.

La información transmitida "boca a boca" ayudó para que otros pudieran anticiparse a los acontecimientos: *"a una compañera le dieron de baja y entonces fuimos a Berisso y nos pasaron al PF. Gracias a la desgracia de Griselda nosotras no estuvimos sin cobrar porque nos movimos al enterarnos por lo que le había pasado a ella".*

Es llamativo que desde algunos de los técnicos que atienden al público en la delegación de Berisso, estas cuestiones se van naturalizando e incluso se justifican *"es la única forma de que se acerquen, la gente sino, no se acerca y no se entera de nada, es una forma de hacerlos venir"*.

Significativamente, se trata de personas cuyos ingresos son limitados, su nivel de escolarización formal en general es primaria completa y en menor medida secundaria incompleta; hay un desconocimiento real por parte de ellos acerca de dónde recurrir a lo que hay que sumar que la vida mayormente transcurre en el barrio, debido a la falta de dinero para trasladarse e incluso por la ausencia de obligaciones por fuera de ese ámbito, estos aspectos sin duda inciden en la iniciativa para acercarse a la Oficina de Empleo y consultar sobre su situación; en este entorno no se hacen "operativos barriales" a través de los cuales se salga de la Oficina de Empleo a los barrios del municipio para informar a los interesados.

Retomando lo planteado anteriormente, la falta de una correcta difusión acerca de las características de los programas, la propuesta de transición de un programa a otro, -entre otras cuestiones- también favorecen a prácticas clientelares, a recurrir a referentes del barrio que disponen de cierta información y que la ofrecen selectivamente.

Los ejes que desde lo discursivo se plantean en la formulación de los planes e incluso en la difusión mediática de los mismos (a través de campañas en medios masivos o a través de la página que cada uno de los ministerios tiene en Internet), entran en tensión con las prácticas que se llevan a cabo en la fase de implementación de los planes, tanto para dar de altas, de

bajas como para pasar de un plan a otro.

Sostenemos que las prácticas son el resultado de representaciones y comportamientos (Danani, 1996); en ese sentido nos preguntamos acerca de cuáles son las representaciones que se tienen de la figura del “beneficiario” en los organismos intermedios, que atienden al público y que deberían a tener a su cargo la difusión orientada específicamente a los destinatarios. Lo que se está haciendo, a través de medios masivos es de alguna manera propaganda política a través de las cuales se informa al público en general la existencia de alguno de estos programas –no de todos-, pero en ese tipo de comunicaciones no llegan a informarse particularidades del acceso y requerimientos para el acceso y mantenimiento en el marco de un plan orientadas específicamente al público que necesita contar con dicha información: los destinatarios de los programas.

3.b. Difusión de información entre profesionales y técnicos implicados en la fase de implementación de programas:

Como desarrollamos en la sección anterior, la divulgación de información no llega a tiempo ni a quienes debe llegar para una implementación que asegure la eficacia de los programas (eficacia entendida en tanto se cumplen los objetivos previstos) ya que no sólo no llega a los destinatarios de los mismos sino que tampoco la reciben los profesionales ni personal que se desempeña en las instituciones del barrio que podrían asesorar y orientar al público que asiste (unidad sanitaria, escuelas, etc.). Al respecto afirman las trabajadoras sociales de la Unidad Sanitaria donde realizamos el estudio de caso: *“nosotras nos empezamos a enterar muchas veces por la misma gente, que no le pagaron, que le dieron de baja, ahí averiguamos y recién entonces podemos orientar, pero es después de que las experiencias de algunos nos ponen en aviso. En verdad debería ser al revés, sabiendo que estamos en contacto permanente con la gente”*.

Es significativo que los técnicos y profesionales que se desempeñan en diferentes instituciones y que están en contacto con el público al que se dirigen las políticas estén atravesados por prácticas similares -en términos del acceso de información- al que se encuentran los destinatarios de los mismos. Cabe aclarar que el conjunto de profesionales

del barrio donde realizamos el estudio de caso tiene un compromiso muy fuerte con la comunidad; se trata de que la información y novedades sobre el funcionamiento y requerimientos de los programas no les llega a tiempo, o –en algunos casos- no llega nunca.

A partir de estas prácticas podemos pensar que se trata de una manera más en la que se plasman las concepciones inherentes a la noción de ciudadanía. En esta línea, consideramos que el manejo de la información por parte de los organismos que están implicados en la implementación de programas sociales se encuentra atravesado por una concepción de ciudadanía que subyace a las prácticas de gestión de políticas sociales –en este caso, específicamente a programas sociales-.

3.c. Valoración de los programas por parte de sus destinatarios:

- *Trayectorias laborales, trayectorias en el marco de los planes y pertenencia generacional: diferentes perspectivas.*

Entre los entrevistados, hay una parte que desde la conformación de los primeros programas percibe algún plan, -en el caso que abordamos el plan que la mayoría recibía en los noventa era el Plan Barrios Bonaerenses-; otra porción recientemente se ha incorporado al Plan Argentina Trabaja, a partir de integrar alguna de las denominadas cooperativas de trabajo.

Entre aquellos que hace diez años o más que perciben programas sociales los mismos se fueron enlazando a sus propias trayectorias laborales. Cabe aclarar que en el marco de los programas que percibían o que incluso algunos hoy continúan recibiendo se les exigía la realización de una contraprestación. En el marco del Plan Barrios Bonaerenses, luego en el PJHD, actualmente en el PEC, las contraprestaciones resultan/ban muy similares a una actividad laboral, se cumplía un horario, se desempeñan/ba en general en grupo en tareas comunitarias, se percibe/ían un ingreso que se cobra o cobraba con tarjeta bancaria, existía y existe la figura de un coordinador que funciona/ba como “jefe”, de modo que para muchos de los entrevistados, el plan era percibido como un trabajo. Estas ideas coinciden con el desconocimiento que tienen algunos consultados de lo que significa un trabajo formal,

registrado, que permite el acceso a la seguridad social entre otros aspectos. Así, por ejemplo, señalaba una mujer que siempre se desempeñó como empleada doméstica, sin registro *“yo cobro en el banco, con tarjeta, este es el trabajo más trabajo que tuve”* en referencia al PJHD en el marco del cual efectuaba una contraprestación.

Esta representación que asocia la contraprestación y al plan con un trabajo, sin distinguir diferencias, se presenta sobre todo, entre los *entrevistados más jóvenes y los de edad intermedia sin trayectoria laboral en el empleo formal*. Distinto es el caso de los *mayores o que han trazado su trayectoria en trabajos registrados “esto es una ayuda, nada más, no es un trabajo. Yo lo veo mal porque acostumbran a la gente a que le den y no a trabajar”*.

En el caso de los que recientemente se han incorporado a cooperativas en el contexto del Programa Argentina Trabaja, se replica la misma característica: así, una joven expresa: *“para mi esto es mi trabajo”*, pero aclara *“lo hago porque pagan bien, porque se me pidieran la contraprestación por un plan como el Barrios Bonaerenses que les pagan \$ 150 ¡no lo hago ni loca!”*. De manera que si bien lo considera un trabajo, manifiesta cumplirlo por la remuneración, de alguna manera está optando por cumplir, por cuidarlo por el ingreso que le representa, incluso agrega *“yo no me hayo haciendo este trabajo, hacer limpieza no es lo mío...”*. El caso de los mayores que están en las Cooperativas, es diferente *“este es un trabajo que no sirve, porque está lleno de gente joven que va a terminar en las cooperativas pero sin tener beneficios sociales”*, lo que alude a diferenciar un trabajo –que desde la perspectiva de la OIT – podríamos denominar “decente” a la actividad que están realizando en el marco del programa. Significativamente esta representación del trabajo coincide con la de alguien mayor que, además, se ha desempeñado en distintas actividades a lo largo de su vida laboral pero en el empleo formal.

- ***Representaciones sociales sobre el trabajo y sobre los planes:***

Respecto a la estructura de la representación social sobre el trabajo, a partir de lo expuesto podemos pensar que el *núcleo duro de la representación del trabajo para los mayores* es la que se vincula con la obtención de beneficios sociales a través del trabajo registrado; las actividades de contraprestación que se realizan en los programas a los que aquí aludimos, se

alejan de este sistema de ideas. Sólo son consideradas como estrategias de asistencia.

En tanto para *los más jóvenes y aquellos que no han delineado una trayectoria laboral en el empleo formal*, las actividades que realizan como contraprestación se enlazan a la serie de actividades que vienen realizando en tanto trabajos precarios y no registrados, que no generan una identidad construida en relación a un oficio, que lo que moviliza mayormente – aunque por supuesto, no únicamente- a llevarlo adelante es la obtención de la remuneración. El *núcleo duro de la representación* sobre el trabajo para estos entrevistados es justamente la obtención de un ingreso a través de la realización de una tarea específica.

En relación a la participación en los piquetes, que según expresan algunos entrevistados les es requerida por parte de organizaciones piqueteras, forma parte naturalizada de la contraprestación que se les solicita en el marco del plan (en este caso nos referimos a los entrevistados que perciben el PEC): *“Yo llevé los papeles por el PEC y me dijeron que iba a tener que hacer piquetes. Cada corte que hacen vamos. Yo creo que es político... pedimos más trabajo, más planes para la gente. También voy a las veredas (en referencia a que también barre veredas del barrio asignadas como parte de la contraprestación) y ayudo en un comedor comunitario”*.

Para estos entrevistados, el requerimiento de participación en los piquetes es aceptado, como condición para la obtención y mantenimiento en el marco del plan. No parece generar malestar ni conflicto esta condición entre los entrevistados, sino que se lo acepta como práctica naturalizada.

Estas cuestiones, nuevamente nos hacen pensar en la tensión entre las propuestas, las “letras escritas” y lo que se dirime en la práctica; nuevamente la tensión consideramos que se explica por los sistemas de ideas inherentes a ciudadanía que están en juego, que se entrecruzan entre los actores que están involucrados en la fase de implementación y por las características del monitoreo.

- ***Valoración sobre el ingreso que perciben los destinatarios de los planes:***

Entre los *sentidos* asignados al *ingreso* que se percibe por los planes, muchos le atribuyen el

valor de “*el único ingreso fijo y estable*”, esto es: se lo valora positivamente –más allá de que en muchos casos el ingreso es escaso- en tanto se sabe en el hogar que es un dinero con el que se cuenta; gran parte de los entrevistados combinan su pertenencia a un plan con la realización de trabajos no registrados y por ende, precarios. En general, las mujeres se desempeñan como empleadas domésticas realizando tareas de limpieza y cuidados de personas en hogares y los hombres en la realización de changas, trabajos eventuales (de mantenimiento, servicio de remisería, construcción, etc.).

Al preguntarles a algunos entrevistados si quisieran regularizar su situación laboral, varios respondieron que no –sobre todo las mujeres que se desempeñan como empleadas domésticas- ya que al pasar a estar registradas, perderían el ingreso proveniente del programa.

En esta línea distinguimos que entre la valoración que se hace de los planes sociales es que éstos se constituyen en una *estrategia más de generación de ingresos y de sobrevivencia*: “*yo por el plan no recibo mucho, pero eso, más la huerta, más el fiado del almacén, hace que tenga para darle siempre algo de comer a los chicos*”.

- ***Significación en torno al contenido de las tareas de las actividades de contraprestación:***

Respecto al *contenido de las tareas* que realizan o realizaron como contraprestación, se trata por lo general de actividades que exigen escasa calificación y que no siempre coinciden con el saber-hacer con el que cuenta el entrevistado en el caso que haya desarrollado algún oficio.

La realización de estas actividades les devuelve en el caso de las *mujeres*, la imagen de “mujeres luchadoras”, sobre todo a aquellas que crían solas a sus hijos: “*Yo miro mi casa, y veo que el piso lo hice yo, las paredes las hice yo, todo con mi esfuerzo. El plan me ayudó porque también por eso es que pude hacerlo*”; entre aquellas que están en pareja, el valor recae en la significación que tiene el ingreso del plan en el hogar “*mi esposo hace changas, así que lo que yo traigo por el plan es lo único seguro*”; sin embargo, para la mayor parte de las entrevistadas que han realizado contraprestación en el marco del PJHD o actualmente se

desempeñan en las cooperativas, independientemente de si se encuentran o no en pareja, el hecho de salir del ámbito doméstico y hacer actividades de contraprestación o laborales saliendo de esta esfera, compartir con otra/os compañera/os el quehacer, las hace sentir bien, descubren un mundo diferente, donde se juega el reconocimiento de los otros (los propios compañeros de trabajo, la comunidad del barrio) sobre su desempeño al hacer la tarea asignada o el modo de hacerla; *“a mi me hace muy bien ir a las veredas, es como una terapia para mi, me olvido de todo mientras hago las veredas”*; *“mis hijos me dicen: desde que trabajás se te ve más contenta”*, *“mis compañeros siempre me dicen qué bien que hago las cosas y eso me hace sentir bien”*. Desde una perspectiva de género, podemos pensar que con el PF la salida al ámbito público quedó cercenada, ya que los requisitos para cobrarlo se remiten a presentar certificados de vacunación y escolaridad de los hijos, en este sentido, las tensiones que frecuentemente surgen en las mujeres para conciliar las obligaciones domésticas con las extra-domésticas, se resuelven, pero la modalidad elegida es ubicar nuevamente a las mujeres en la esfera privada del hogar, al cuidado de los niños, limitando la participación en la esfera pública de las mujeres, conforme al modelo dominante de femineidad.

En los *hombres*, la situación es distinta, sobre todo para los mayores que distinguen que no se trata de un trabajo genuino, sienten que no están cumpliendo con el rol asignado socialmente de “hombre proveedor”: *“estar acá, en un plan no es algo que uno quiera... pero no queda otra, yo quisiera tener un trabajo en serio”*, *“no hace sentir bien estar en un plan, es lo que queda... yo quisiera estar cobrando para mantener como Dios manda a mi familia”*; en el caso de los más jóvenes, la situación se remite al ingreso que se percibe *“yo no le hago asco a ningún trabajo, la cuestión es llevar unos pesos en el bolsillo”*, confirmando que para el grupo de jóvenes, la valoración de las actividades que realizan en el contexto de los planes se enlaza con la serie de diversas tareas que realizan como “changas”.

Cabe aclarar que no siempre las tareas asignadas se corresponden con el oficio que algunos entrevistados, -en general los mayores- han delineado a lo largo de su trayectoria laboral, lo cual incide en percibir cierta desvalorización por ese saber-hacer que no encuentra reconocimiento en el mercado laboral y tampoco en el marco del plan.

4) Reflexiones finales: programas sociales y ciudadanía.

Respecto a las propuestas de traspaso del PJHD al SCyE y al PF los criterios de empleabilidad y vulnerabilidad y su contracara –de inempleabilidad- nos hacen pensar en una mirada que desde los ministerios implicados van de alguna manera focalizando la asistencia que brindan pero simultáneamente estigmatizando a quienes la dirigen. El hecho de asignar –en general- a las mujeres en el PF, desde el punto de vista económico les conviene, pero en cuanto a su desarrollo personal las encierra en el ámbito del hogar; por otra parte, la escasa información que circula y que efectivamente llega a los destinatarios no alcanza para que los mismos puedan elegir, lo cual los ubica en un lugar de sujetos/objetos de asistencia, en la que otros –los representantes de las instituciones- dirimen sobre sus potencialidades y posibilidades de inserción laboral.

En este sentido, podemos pensar que se están orientando a los grupos sociales considerados vulnerables desde la perspectiva de una concepción de ciudadanía “pasiva”, en lugar de brindar las herramientas para que dichos grupos sociales puedan operar de manera de hacer valer sus derechos plenamente y que los mismos, sean reconocidos.

Analizamos que la falta de información sobre los planes, no se circunscribe sólo a los beneficiarios, sino que se hace extensiva a los profesionales y técnicos que en el local donde desarrollamos el estudio de caso trabajan permanentemente con la comunidad; ellos tampoco disponen de información sobre las particularidades y novedades de los planes para asesorar a los considerados socialmente más vulnerables, a quienes justamente están orientados estos programas; pensamos entonces que esta ausencia o escasa información refuerza a sus receptores en ese lugar de vulnerabilidad social.

Estas particularidades inciden en las prácticas clientelares, implicando lógicas de “te doy a cambio de que me des”, convirtiendo a las personas a quienes estos programas se orientan en ciudadanos con menos derechos a ejercer la libertad de decidir (por un plan u otro, por asistir o no a un acto político, etc.).

Consideramos que si realmente se piensa cumplir lo que en las letras escritas de los programas a los que aquí aludimos se proponen, debería capacitarse a los técnicos que

intervienen en la fase de implementación (personal por ejemplo de las Oficinas de Empleo), respecto a nociones de ciudadanía y del enfoque de derechos que debería primar en la administración de los planes –temáticas que incidirían en la conformación de representaciones sobre su propio rol, sobre los denominados “beneficiarios” y por ende en las prácticas inherentes a la administración de los planes-; en este mismo sentido sostenemos que sería necesario brindar capacitación a los referentes barriales, en la misma línea y además, brindando información sobre las particularidades de los planes; a los profesionales y técnicos que se desempeñan en instituciones del barrio que -sin una responsabilidad directa en la implementación de estos programas-, tienen un acercamiento con la comunidad que los convierte en referentes a quienes informar para que puedan orientar adecuadamente.

Asimismo, consideramos que el monitoreo del funcionamiento de los planes debería hacerse combinando estrategias cualitativas y cuantitativas, incluyendo también a los actores a quienes los mismos están orientados; en tanto creemos que es necesario escuchar y conocer las experiencias, vivencias y miradas de los sujetos destinatarios para corregir los aspectos que se distorsionan desde la fase de planificación a la de implementación de políticas.

Pensamos que estos mecanismos, redundarán en representaciones distintas que propiciarán prácticas diferentes, permitiendo que los destinatarios de los programas a los que aquí nos referimos puedan gozar plenamente de los derechos que les corresponden, conformando una ciudadanía activa.

Bibliografía

Bustelo, Eduardo y otros (2000) “*Todos Entran*” Santillana, Bs. As.

Castel, Roberto (1997) “*La Metamorfosis de la Cuestión Social*” Paidós, Bs. As.

Castel, R. (2004) “*La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*”, Ed. Manantial, Bs. As.

Chiara Magdalena y Di Virgilio Mercedes, (2009) “*Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*”. Ed. Prometeo. Buenos Aires.

Danani, Claudia (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto” en *“Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico”*, CEA, CBC, Bs.As.

Eguía, Amalia y Ortale, Susana, *“Los significados de la pobreza”*, Ed. Biblos, Bs.As., 2007.

Gabrinetti, Mariana, (2006) “Representaciones sociales sobre el futuro y el progreso”, en *Revista Escenarios*, FTS – UNLP, Espacio Editorial, Buenos Aires, n°11.

Formichella, M. y London, S. *“Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad”*, en www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/formichella_london.pdf

Informe *“Conceptos e indicadores acerca de la vulnerabilidad y la empleabilidad”* (2008), CEIL PIETTE CONICET, Bs. As.

Neffa, Julio César (director), *“Desempleo, pobreza y políticas sociales”*, Miño y Dávila, CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires, 2008.

Pautassi, Laura (2006) “Política Social en Argentina. ¿Sustancia o procedimiento? en *“Escenarios”* Año 6 N°10.

Spinosa, M. (2007) *“Del empleo a la empleabilidad, de la educación a la educabilidad. Mutaciones conceptuales e individualización de los conflictos sociales”*, en Actas del 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Bs.As.

Velurtas, M. y Gabrinetti, (2009) *“Entre discursos y prácticas profesionales. Tensiones inherentes a los procesos de gestión de programas sociales”*, ponencia publicada en CD de Jornadas de Investigación en Trabajo Social, Fac. de Trabajo Social UNER.