TITULO: "El plan Jefes y Jefas de Hogar – asistencialismo, precarización y segmentación laboral según género"

AUTORES: Bucci Irene – Bucci Laura

Introducción

Asistimos desde mediados de los años setenta a una serie de transformaciones estructurales que van desde profundas mutaciones en el modelo de acumulación económica hasta la reconfiguración de un nuevo patrón de intervención del Estado que involucra una profunda modificación de la estructura social.

El modelo de integración que proponía el Estado pre-reforma se sustentaba en una amplia expansión de los derechos sociales, establecidos principalmente sobre la base del trabajo. El supuesto de pleno empleo sustentaba este ideal de una sociedad unificada en torno a la categoría de empleo formal como fuente de seguridad social y legitimidad política. La existencia efectiva de trabajo para la gran mayoría de la población había hecho históricamente innecesario la implementación de políticas de empleo o seguros para aquellos que quedaban sin trabajo. Actualmente el problema del empleo cobra relevancia en la agenda pública y el trabajo se constituye en un objetivo a problematizar desde una perspectiva diferente.

La sanción de la Ley de Empleo en 1991 puede considerarse como un punto de inflexión en el modo en que el Estado interviene en la relación capital -trabajo al desregular muchos aspectos de la relación laboral. Al eliminar la rigidez de la contratación se promueven contratos más flexibles, se crea el seguro de desempleo y programas de empleo para grupos especiales de trabajadores. Como consecuencia, se imponen dos orientaciones centrales sobre los derechos sociales de la población; a) cambios profundos en la legislación laboral bajo el objetivo de disminuir los costos fijos de las empresas, y sucesivas reformas introducidas en la normativa del trabajo que debilitaron la lógica protectora del derecho laboral; b) todas las políticas sociales se vieron afectadas por la transformación profunda en su modo de funcionamiento, la degradación de sus fuentes de financiamiento -sesgo fiscalista de la opción neoliberal- y los cambios en el régimen de acceso y en el tipo de beneficio que comenzaron a otorgar.

Como consecuencia desde este modelo, las políticas sociales "deben" concentrarse -focalizarse- sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables a modo de redes de contención no operando sobre la distribución del ingreso

(Bustelo,1997). En términos prácticos, esta estrategia de focalización consiste en dirigir y racionalizar el gasto social a programas y a públicos específicos, selectivamente escogidos, por ser los segmentos de la población más necesitada -bajo el argumento- de que, por lo general, estos sectores no son los que se benefician efectivamente con el gasto.

Los planes temporarios de empleo, constituyen un marco interesante para analizar cómo se inserta el trabajo en la lógica de la asistencialización de la política social, deviniendo en estrategia focalizada de tratamiento a los pobres. Lo que supone una ruptura importante acerca de la manera en que el Estado concibe las características que adquirirá el trabajo para determinados sectores de la población y la particular forma de integración social y concepción de sujeto que ello implica.

El mundo del trabajo representa, un factor clave en estas redefiniciones estructurales, porque es una forma de organizar y regular las funciones de la vida social. Lo Vuolo (2001) expresa que, "El mercado de trabajo es una inevitable puerta de entrada para comprender la dinámica del sistema de políticas sociales".

Políticas que funcionan como una estrategia que en lugar de poner el acento en los "incentivos" y "derechos" al empleo, colocan al sujeto en la directa obligación de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio. En tanto, la fuerza de trabajo excedente es asimilada a la maquinaria estatal, que se constituye en su principal "empleador", pero sin la pretensión de incorporarla en el mercado productivo ni absorberla en forma permanente como empleo público. Queda así definida esta nueva forma de "gestionar" a la población excedente que se inserta bajo ciertas particularidades en el ordenamiento social (Lo Vuolo, 2001).

Plan Jefes y Jefas de Hogar

El PJJH fue puesto en marcha en el año 2002, en el marco de un alto nivel de conflictividad social, su principal fuente de financiamiento provino de las retenciones a las exportaciones, y dio en un contexto de ganancias extraordinarias en dicho sector. En el 2003 la mitad de los recursos fueron créditos de Organismos Internacionales, por lo cual no se produjo ninguna política redistributiva ni disminución de las cargas asimétricas como la suba del impuesto a las ganancias o bienes personales, por el contrario ha habido un aumento de los gravámenes indirectos sobre el consumo. La

tendencia durante los noventa, iniciada en los setenta fue recaudar con una mayor simplicidad con prescindencia del tipo de tributo y de su impacto sobre la equidad.

El derecho familiar a la inclusión que se le asigna no se encuentra definido en la reglamentación que le da origen ni tiene correlato en la normativa constitucional, ni esta definido en los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional. El decreto 565/02 asimila el Plan Jefes y Jefas a un derecho social: el derecho familiar a la inclusión social, sin embargo se trata de una política de transferencia de ingresos.

Las características propias de la regulación del programa lo alejan considerablemente de las pretensiones retóricas que buscan consagrarlo como un "derecho" familiar a la inclusión social. Pese a su amplia cobertura, el PJJH reproduce la sintomatología de los principales programas de empleo transitorio de los años noventa: asistencialismo, focalización y precarización.

Es asistencialista, en tanto es diseñado para compensar un estado de emergencia ocupacional y, por lo tanto, su prolongación en el tiempo es limitado.

Es focalizado, en la medida en que el acceso a los "beneficios" del programa está condicionado tanto por los límites temporales establecidos para la inscripción en el padrón de beneficiarios, como por determinados requisitos que deben satisfacer las personas destinatarias para ser consideradas "población objetivo", y que excluyen a importantes sectores de la población en condiciones socioeconómicas similares. Finalmente, el tratamiento de la precaridad laboral tanto en su conceptualización como en su ejecución, se diluye al no poder articularse a actividades laborales productivas -no hay redes productivas para absorber la fuerza de trabajo desocupada, al tiempo que nada dice acerca de la calidad y estabilidad de la contraprestación, para nombrar sólo algunas cuestiones que permitirían a hombres y mujeres desarrollar una actividades de manera autónoma.

De acuerdo a la normativa, el PJJH está destinado a "jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país". Art 2º Dec. 165/02 MTSS.

Según datos del MTSS en enero de 2003, se contabilizaron 1.904.688 beneficiario, mientras que en febrero la nómina incluía 1.899.608 beneficiarios (MTSS, 2003). Datos más actuales destacan que la cantidad de beneficiarios es de 1.540.000

(Clarín, 29/4/2005). La reducción se debe a: la existencia de ocupados en empleos formales y, ocupados en el sector informal que pasan más de tres meses sin ir a cobrar el subsidio, desordenes administrativos -por cambios de gestiones a nivel municipal- que ocasionan muchas veces la baja injusta del beneficio; o caída de beneficio por haber cumplido los hijos la mayoría de edad.

Limitaciones del Plan

- El costo asignado es insuficiente para cubrir las necesidades básicas alimentarias de una familia, no logra alcanzar los objetivos mínimos para superar el umbral de indigencia de una persona; no es universal sino que está dirigida a una población objetiva definida (desocupados con menores a cargo, inscriptos con anterioridad al 17 de mayo de 2002 y, mayores de 70 años que residen en una determinada región del país.
- No se explicita el criterio que justifique porqué los que no pudieron inscribirse en su oportunidad o los que habían reunido los requisitos necesarios no puedan hacerlo. Quedan excluidos los jefes sin hijos a cargo, o hijos mayores, jóvenes desocupados o ancianos que carecen de prestación alguna. En efecto, si se tratara de un "derecho" y no de una concesión graciosa, el Estado tendría la obligación de brindar un trato similar a todos aquellos que se encuentran en idéntica situación y no seleccionar a un grupo sobre otro con necesidades igualmente imperiosas. Viola el propio Decreto 565/02, ya que sus disposiciones se aplicarían a todos los jefes desocupados.
- Desde la legislación no se crean mecanismos formales de reclamo ni está previsto recurrir administrativa ni judicialmente en caso de rechazo de la inscripción al plan, solo las Municipalidades deberán informar acerca de los motivos adoptados en caso de no aceptarse la solicitud.
- Carece de mecanismos transparentes de asignación, fiscalización y de producción de información para la evaluación de los resultados. Recién ahora se empiezan a suministrar datos.
- No permite acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas, o acceso al sistema previsional.
- Al asignar a cada jefe/jefa un plan, no distingue la cantidad de miembros que componen la familia. Cuanto más grande sea será menor el impacto en término de logro de objetivos, afectándose de esta manera el derecho de igualdad ante la ley.

- No considera cuestiones de fondo que dificultan la identificación de un jefe/jefa; o los criterios acerca de quienes conforman un hogar a partir del tipo de uniones. El propósito que se desprende del decreto era otorgar un subsidio al jefe de hogar, pero en realidad se prestó poca atención a la realidad de las familias extensas o compuestas altamente inestables, o con parejas consensuales donde cada uno de ellos tiene hijos provenientes de otras uniones y que no necesariamente viven en el domicilio del jefe. Este hecho permitió que un mismo hogar recibiera dos planes.
- Establece la figura de la contraprestación que debe realizar el beneficiario: "En el caso de que el beneficiario registrara inasistencias reiteradas e injustificadas en la tarea comunitaria asignada, se suspenderá el beneficio". Artículo 3 del Decreto Nº 565/02 del MTSS. No obstante, debe señalarse que los derechos sociales no se encuentran sujetos a cumplimiento de condición alguna por parte del titular. Si se pretendiera garantizar la posibilidad de inclusión social, una forma de lograrlo sería que los beneficiarios desarrollen tareas socialmente útiles que les permitieran integrarse en la dinámica laboral. Se evitarían las "trampas del desempleo", esto es, que el desempleado perciba el dinero mensualmente "sin hacer nada a cambio".
- La contraprestación en trabajo puede realizarse en el sector público o en el privado, en este último caso completando el empleador el monto que se requiere para alcanzar el salario establecido por el correspondiente convenio colectivo de trabajo, abonando las contribuciones previsionales sobre la diferencia. Sin embargo, es muy pequeña la proporción de beneficiarios que quedo incluida en esta modalidad. Mientras que la propuesta en capacitación nunca considera las diferentes edades ni niveles educativos.
- La contraprestación en la mayoría de los casos no ha tenido un carácter productivo estable para absorber a la fuerza de trabajo desocupada. De acuerdo a lo informado por la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo en el año 2003, el 74,3% de los beneficiarios realizaba tareas en proyectos comunitarios, solo un 4,3% efectuaba trabajos de apoyo administrativo en organismos públicos.
- Muchas de las contraprestaciones remplazan puestos genuinos de trabajo por la suma irrisoria de $150, agudizando aún más la precariedad laboral. Norma, que ha pasado a ser lo acostumbrado, lo único esperable, lo no cuestionado, como consecuencia ha generado relaciones sociales frágiles asociadas, en general, al favor de algún dirigente político o comunitario, convirtiendo a los sujetos en más dependientes y menos autónomos.

- Ha posibilitado que las autoridades municipales tomaran diversas posturas frente a la "contraprestación" a realizar. Mientras algunos permitieron cierta elección entre diversas modalidades, otros continuaron reproduciendo la lógica de los programas de los años noventa en los cuales la tarea estaba asignada *a* priori. Investigaciones recientes plantean que la mayoría lleva a cabo tareas de limpieza de espacios públicos en escuelas, iglesias y administración pública, otros hacen albañilería y jardinería.
- Por lo demás, la restricción temporal a partir de la imposición de una fecha límite que impidió la incorporación formal de nuevos beneficiarios implicó la necesidad de reflotar otros planes -PEL devenidos en PEC- que se encuentran bajo el manejo de diversas organizaciones sociales. Ello ha generado un trato discrecional por parte de los municipios como de las distintas organizaciones.
- El resultado de la mayor intervención de organizaciones -comunitarias y de desocupados-, produjo dos fenómenos: a) rotación de beneficiarios por distintas organizaciones e instituciones en búsqueda de mejores condiciones para realizar la contraprestación. b) diversas y contradictorias lógicas de gestión de los organismos responsables que se manifiestan en la modalidad de acceso al plan, requisitos exigidos, realización o no de la contraprestación, tipo de actividad exigida y motivos de baja, que dificultan la evaluación de los costos personales con respecto a la contraprestación.
- Por estar estos planes basados en estrategias de autofocalización, atraen a personas que tal vez no se encuentran dentro de la población objetivo definida por la letra del programa, por ejemplo: jóvenes sin hijos. No es un dato menor que implementen diversas estrategias para poder calificar en un plan social, perjudicando a otras personas que debieran ser también objeto de atención a la hora de diseñar políticas.
- El otorgamiento de planes sociales en calidad de "compensación", de la buena voluntad de las autoridades o de integrantes de organizaciones sociales y, no como atributo de derecho, tuvo un impacto sobre los sujetos dado que fue produciendo y reproduciéndose como algo que hay que agradecer, un favor que hay que pagar, y que -en algunos casos- es preferible hacer cualquier trabajo, porque la sociedad en su conjunto lo evalúa más positivamente.
- No fueron los órganos tradicionales de control los que intentaron frenar el abuso, fue más bien una dependencia del ámbito judicial como es Ufises (Unidad Fiscal de Investigación de la Seguridad) la que actúo con mayor eficiencia. La Sigen (Auditoría General de la Nación) creó en el 2002 una red federal de control que unificó la tarea con los tribunales de cuentas de las provincias. Recién este año logró sellar acuerdos con

todos los distritos para optimizar recursos y capacitar a personal. Carece de peso suficiente para aplicar multas a los funcionarios que no cumplen con las recomendaciones e irregularidades denunciadas, sus facultades son muy recortadas y resulta improbable que pueda seguir una investigación hasta el final.

Solo la Ufises ha sido efectiva en el control, en el año 2003 registró 800 denuncias, los cuatro tipos de delitos más comunes fueron: a) extorsión, se les exigía en algunos casos a los beneficiarios abonar un porcentaje que muchas veces superaba el 20% del subsidio, en carácter de "pago" para acceder al plan, como así también cuando no se pretendía cumplir con la contraprestación; b) exigencias de contraprestaciones ajenas al plan: pegatina de afiches políticos, participación en actos de campaña, trabajo en comercios sin remuneración y servicio doméstico; c) beneficiarios que no cumplían con los requisitos por ser empleados públicos, familias de funcionarios o dirigentes políticos; d) personas que cobraban en el lugar del genuino beneficiario.

En abril de este año, sobre un total de 15.500 denuncias recibidas en el centro de llamadas telefónicas fueron derivadas a la Ufises 2500. En 2002 hubo 4000 investigaciones de las cuales 2500 recayeron en denuncias penales concretas y a 20.000 bajas por beneficios mal otorgados. Esta repartición cuenta con solo 25 empleados y carece de estructura a nivel nacional, depende de la ayuda dada por Anses y es la única que ejerce un control real (Denatale, 2005).

- Los Consejos Consultivos que debieran hacer un seguimiento de los planes, hoy son manejados por el 70% de los intendentes quedando fuera la sociedad civil. Sobre un total de 2000 Consejos Municipales en el país, solo funcionan satisfactoriamente 500, (Di Paolo, vocero del Consejo Consultivo Nacional, 9-05). La razón se debe a que no disponen de fondos necesarios para mantener una estructura de seguimiento. Los informes que emite no son vinculantes por lo cual el gobierno nacional no está obligado a dar respuesta.

- En año 2004 -luego de que diversos sectores de la sociedad plantearan distintas modificaciones en materia de planes sociales- el gobierno presentó la propuesta de encaminarse a producir un cambio en lo que refiere a su política social. Ahora bien, en términos esquemáticos este cambio respondería a la visualización de distintas poblaciones dentro del PJJH.

Los beneficiarios

Desde el punto de vista demográfico, el primer aspecto llamativo es la elevada proporción de mujeres entre los beneficiarios (60%), cuando las mujeres jefas de hogar, económicamente activas y desocupadas han sido históricamente muy inferiores a la fuerza laboral masculina. Como consecuencia, es fácil advertir que una proporción significativa de ellas no son jefas de hogar, aunque también existe una pequeña proporción de beneficiarios varones no jefes.

Posiblemente la mayoría de las no jefas que percibe el subsidio viva en un hogar cuyo jefe este ocupado en el mercado informal. Es claro que más de una persona puede obtener un plan debido a las condiciones de admisión establecidas, solo se requiere de una declaración jurada donde se señala el carácter de jefa, junto con certificaciones referidas a los hijos o al estado de gravidez. Se ha contactado que a un 16% de los beneficiarios no les correspondería y habrían ingresado en forma discrecional (Socma, 2003).

El doble beneficio de algunas familias elimina la posibilidad de incorporar a jefas de hogar de nacionalidad extranjera con hijos menores argentinos que por no tener documentación quedan fuera del plan, por más que puedan demostrar su condición de jefas. De acuerdo a la información suministrada por la EPH (2003) el 12% de los hogares tiene más de un plan, lo que refuerza la inequidad.

Actualmente, se estima que un millón de beneficiarios tiene muy pocas posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral. Cerca de quinientas mil son madres con varios hijos y ancianos que ni siquiera buscan trabajo. Conforman el núcleo duro de la desocupación y deberán seguir siendo asistidos por las políticas sociales. El resto está conformado por aquellos que tienen entre 35 y 60 años, sin calificación laboral y con un bajo nivel educativo. Una parte de ellos son trabajadores no empleables (segmentación social que se cristalizó a partir de los 90).

El relevamiento efectuado por el Ministerio de Trabajo (2005) divide a los beneficiarios en cuatro grupos de acuerdo con las posibilidades de inserción laboral:

1) Desocupados con mayores chances de conseguir trabajo formal. Son el 20% en su mayoría jóvenes menores de 25 años con un nivel educativo aceptable (46% tiene secundario completo) y calificación como operarios y técnicos especializados. Son nuevos pobres que han sido golpeados por la crisis creciente, pero nunca fueron expulsados definitivamente del mercado laboral. Por lo general realizan actividades

informales paralelas al cobro del plan, lo que les permite sostener un ingreso por encima de la línea de la indigencia y en algunos casos escaparle a la pobreza a través de un oficio: empleo fabril en negro o actividades comerciales informales.

La mayoría de los que se insertaron en el mercado formal en los dos últimos años pertenece a este grupo que ira desapareciendo en el corto plazo si continúa la reactivación. Son absorbidos en industrias que utilizan mano de obra intensiva y un nivel de calificación intermedia, como la construcción, textiles y alimentos. Es el grupo que menos ayuda necesita y donde más impacto tienen las políticas que favorecen la creación de empleo genuino.

2) El 18% de los beneficiarios tienen entre 26 y 45 años y un nivel educativo medio/bajo (el 73% no terminó los estudios secundarios y no tiene calificación laboral), se cree que con políticas activas tendientes a elevar los niveles de calificación pueden salir del plan. Su experiencia se reduce al mercado informal con una inserción fluida hasta la crisis de 2001. Realizan changas esporádicas en diferentes oficios.

3) Un 73% tienen entre 36 y 60 años, su nivel educativo es bajo (el 96% se divide entre los que tienen primaria completa e incompleta y calificación laboral escasa), con el agravante de que son pobres estructurales que desde hace 5 años solo realizan alguna changa discontinua, aunque siguen buscando empleo es probable que la mayoría permanezca en el plan.

4) Hay quinientas mil personas que ni siquiera buscan empleo. Son madres con varios hijos y mayores de 60 años. La intención es hacerlas ingresar al Plan Familia que actualmente asiste a 206 mil mujeres. Por sus características, no se les exige contraprestación, sólo se asegura a la beneficiaria y su familia acceso automático a todos los programas sociales (Remediar, Seguro Materno Infantil, Alfabetización). En este caso, el Plan asiste a los pobres estructurales garantizando un ingreso mínimo, salud y educación.

La propuesta para ambos planes es incentivar la adquisición de capacidades para mejorar sus destrezas laborales, aunque, en el caso del "Familias", la capacitación no es obligatoria. Además, los dos tienen el inconveniente de que se trata de programas básicamente cerrados.

Por otra parte, no se puede dejar de considerar que el acceso social que demanda un pleno desarrollo humano -incluyendo el ingreso a un trabajo digno- se encuentra condicionado, tanto por el nivel de crecimiento de la economía y del empleo como por la forma en que se distribuyen las oportunidades de acceso socio-institucional. Al

respecto, cabe reconocer la vigencia -sobre todo en sociedades sometidas a un desarrollo heterogéneo, dual y combinado como la Argentina- de un complejo vector de factores socio-económicos-institucionales que atraviesan el mercado laboral, segmentando las oportunidades de inserción y movilidad de la población según su particular posesión de capitales educativos y socio-culturales.

Estudios recientes (Gimenez, Zibecchi, 2005), han determinado que predomina entre los jóvenes las categorías ocupacionales de trabajador ocasional ya sea cuentapropia o asalariado como así también el trabajador familiar no remunerado; en los adultos los asalariados y cuentapropistas y entre los ancianos los jubilados y pensionados asistenciales (en la Argentina se han concedido 62.820 beneficios). Mientras que las mujeres, en su mayoría se insertan en el servicio domestico.

Por lo general, no perciben cuales son sus derechos laborales, por lo que muchas veces son sometidos a autoritarismo, sin tener la posibilidad de reclamos; este desconocimiento los lleva a una mayor inestabilidad laboral. Aceptan con resignación su destino y no hay reclamos por grandes cambios. Se dan cuenta de las limitaciones del ámbito en el que se mueven y sus demandas se concentran en tener un trabajo que les permita subsistir. Son buscavidas, viven el presente, el "hoy". A medida que se profundiza su vulnerabilidad, ciertas características se modifican, algunas van adquiriendo forma y se vuelven consistentes a la vez que otras desaparecen.

Los problemas de empleabilidad de esta población se acentúan con relación a la posibilidad de conseguir empleos decentes, es decir estables y con un nivel adecuado de remuneración y de protección social. El análisis de las trayectorias laborales de los beneficiarios del plan, demuestra que no es la falta de experiencia la principal dificultad para conseguir un empleo decente sino la calidad de los mismos. Es decir, que las experiencias realizadas no aportan conocimientos y saberes acumulables, centralmente porque están relacionadas a tareas sin calificación y a un contexto laboral precarizado, que se completa con la deficiente educación formal y la escasa capacitación de los beneficiarios.

En tanto, el discurso que han internalizado, producido y reproducido los hace ser fatalistas, a tal punto, que quienes están desocupados con "handicaps" más o menos sólidos construidos a lo largo de los años, no esperan volver a ser absorbidos/incluidos por el mercado de trabajo, porque tienen la certeza de que éste no incluye "viejos" y "gente sin preparación". Desde esta representación se visualiza una fuerte contradicción: en su mayoría esperan/ansían salir del plan porque quieren tener un

trabajo genuino, pero cuando se indaga acerca del futuro están convencidos de que no van a volver a insertarse como un trabajador a la “antigua”: lo único que sigue quedando en pie son los planes que ofrece el Estado y esto explica ciertas resistencias a tomar trabajos que son percibidos como “no seguros”.

Las relaciones sociales generadas a partir de esta política social, ha contribuido a derribar el umbral de aspiraciones. Si bien se reclama por un trabajo digno, es claro que resulta difícil proyectar a mediano plazo o bien imaginar un futuro sin que la asistencia del Estado no sea primordial para sostener la reproducción de sus condiciones de vida.

Investigaciones realizadas a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares ponen en evidencia una elevada correlación entre la calificación de los trabajadores y el empleo no registrado: a menor calificación, mayor incidencia de la no registración. El círculo se cierra por el lado de la demanda del mercado de trabajo, para quienes la utilización de estos perfiles laborales es funcional a su modalidad precaria de desarrollo e inserción productiva. Es decir que la precariedad no está en los individuos sino en las relaciones sociales y laborales.

Por otra parte, se constata la marcada polarización existente en materia de distribución de las credenciales educativas en el espacio social. Mientras que sólo un 6% de los activos de las clases medias no finalizaron los estudios secundarios, un 66% de los activos localizados en los espacios populares no completaron ese nivel de instrucción. Al mismo tiempo, este déficit de logros educativos presenta diferencias relevantes al interior de los sectores más postergados: mientras que en la clase media empobrecida el porcentaje de activos sin secundaria completa es de un 43%, en los indigentes ese porcentaje asciende a un 85%. Esto implica, una importante desventaja socio laboral, que se manifiesta, fundamentalmente en las áreas urbanas, como un pasivo que impide la superación de la barrera del trabajo no calificado (Robin, Duran, 2005).

En este caso, cuando se considera las expectativas con respecto a la educación, el interés se centra en el comedor escolar como ayuda para compensar una alimentación insuficiente. Tanto en padres como hijos predomina la primaria incompleta, sólo en pocos casos se registra el acceso al nivel secundario. Los niños asisten a la escuela pero el significado de la educación varía, para algunos se la considera un instrumento que posibilita mejorar su condición, para otros es evaluada negativamente porque no facilita la obtención de un trabajo. La asistencia a la escuela se justifica porque "es lo normal " (Gimenez, Zibecchi, 2005).

Por otra parte, al considerar la presencia de la población económicamente activa a cursos de formación y capacitación laboral se comprueba que es en los sectores más vulnerables donde la proporción de asistentes es comparativamente menor. Si bien en las clases medias los que asisten o asistieron a cursos de formación y capacitación laboral no representan más de una cuarta parte (25%), en los sectores populares esa proporción se reduce significativamente (16%), especialmente en los indigentes (7%). Se verifica, de este modo, la operatividad de la tesis del avance acumulativo, según la cual "quien más educación tiene más educación demanda y se apropia" (Riquelme, 2000; Sirvent, 1992).

Por último, diversas corrientes de investigación han señalado el importante papel que desempeñan los vínculos sociales en la determinación de las oportunidades para acceder a empleos y canales de movilidad social. Por ejemplo, en relación a la existencia de redes para la obtención de oportunidades de trabajo, la literatura sobre los lazos sociales ha demostrado que es una práctica corriente en la cual aproximadamente la mitad de los empleos son obtenidos por contactos con familiares, amigos y conocidos.

En la medida en que las condiciones de segregación espacial tienden a reforzar la homogeneidad y la fortaleza de los vínculos "débiles", se confirma que en los espacios populares las redes de relaciones resulten menos eficaces para la obtención de información sobre oportunidades de empleo y capacitación. Mientras que en los espacios típicos de las clases medias altas una tercera parte (31%) de la población económicamente activa logra oportunidades de empleo de calidad, en los espacios característicos de los sectores vulnerados una quinta parte (20%) accede a esas oportunidades. Asimismo, en los espacios de pobreza extrema sólo menos de una décima parte (7%) de la población activa alcanza este recurso (de Lucio, 2005).

Como consecuencia, los activos productivos de los hogares, en términos de capital humano y redes sociales, mantienen una fuerte correlación con tal situación, y nada permite prever un mejoramiento al respecto. Dichos activos sólo logran constituirse en recursos efectivos de inclusión laboral y movilidad en espacios socio-residenciales signados por la no pobreza de recursos socio-educativos.

Las Nuevas Orientaciones

A comienzos del año 2003 se comenzaron a visualizar ciertas iniciativas por parte del gobierno nacional con respecto a la puesta en marcha de emprendimientos productivos. Dichas iniciativas respondieron al objetivo de incluir a los beneficiarios en el "mundo del trabajo" para mejorar su ingreso y calidad de vida.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. -comúnmente denominado Manos a la Obra- cuenta con una tipología especialmente diseñada para que los participantes del PJJH presenten proyectos productivos, denominada "Herramientas por trabajo". Esta línea se gestiona en conjunto entre el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo y recibe financiamiento del BID. Más específicamente, el programa financia la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta 15.000 pesos y cada proyecto -dedicado a la producción, comercio o servicios- debe contar con la participación de tres beneficiarios/as como mínimo. Las actividades más elegidas, son carpintería, panadería, confección de ropa, etc.

Actualmente 150 mil beneficiarios participan de algún emprendimiento productivo, para muchos suele ser la única forma de ingresar al mercado, pero el mayor interrogante radica en la sustentabilidad de estas iniciativas en contextos de amplia pobreza y bajos niveles de demanda. La dificultad de realizar proyectos a mediano plazo se manifiesta en las resistencias de los beneficiarios para acceder al financiamiento, dado que se teme perder los magros ingresos. Aunque se reniega de los planes, es difícil escapar a la encrucijada que plantea dejar de permanecer bajo la tutela del Estado, y asumir ser autónomo y elegir libremente qué hacer, cómo y con quiénes hacerlo.

El Plan percibe que hay un grupo que tiene mayores posibilidades de empleabilidad y que por tal quedaría como beneficiario, con esta población si aspira a incentivar la cultura del trabajo.

Por otro lado, hay una población vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños/as. Se trata de unas 500.000 "madres solas" con tres o más hijos, que podrán *optar* por pasar del PJJH al Plan Familias. Se calcula que a fines de 2005 debería estar concluida la "depuración" de los padrones para que solamente conserven el subsidio aquellos que estén en condiciones de ofrecer una contraprestación laboral, en tanto el resto sería transferido a planes para la niñez y la familia.

Respecto a éste último: "Familias por la Inclusión Social" se observan algunas diferencias respecto al PJJH, tales como: no requiere que la persona beneficiaria realice

una contraprestación de cuatro horas, sino que exige el cumplimiento de normas educativas y de salud, presentación de certificados de escolaridad cada cuatro meses, la vacunación y controles de salud de niños/as y embarazadas. El monto del subsidio depende de la cantidad de niños/as a cargo. Si bien esta innovación -"el subsidio por hijo/a"- constituye un elemento positivo que podría haber distinguido a este plan de todos sus antecesores, el beneficio encuentra dos límites contundentes; por un lado, el marco regulatorio vigente establece un "techo" para el número de hijos/as a cargo (cinco o más), y exige la tenencia de tres hijos/as como mínimo para igualar el beneficio del PJJH. En tanto, la asignación establecida continúa sin guardar relación con el número real de integrantes de cada familia.

Por último, el criterio de empleabilidad según género también se cristaliza en la nueva lógica de radicación institucional para hombres y mujeres beneficiarios/as. Los hombres con posibilidades de empleabilidad, continuarán en el PJJH bajo la órbita del MTSS, las mujeres "no empleables" beneficiarias/as del Plan Familia pasarán a depender del Ministerio de Desarrollo Social.

Algunos aspectos del PJJH fueron valorados positivamente por las autoridades y responsables locales -por ejemplo: el mayor nivel de institucionalización que ha adquirido a través de la profusa legislación que lo reglamenta.

Las mujeres

Teniendo en cuenta que el diseño del programa considera que el 60% de las beneficiarias deberán ser mujeres y se explaya pormenorizadamente sobre las razones de tal decisión, es relevante considerar el rol que el Plan asigna, en la praxis a este colectivo.

Para analizar la eficiencia de las políticas de empleabilidad dirigidas a las mujeres Graciela Di Marco plantea la necesidad de responder a una serie de interrogantes, que permitirán saber si efectivamente y – más allá de los propósitos y objetivos explicitados – esa política favorece a las mujeres en su rol de trabajadoras, ciudadanas y portadoras de obligaciones y responsabilidades diferenciales que es necesario y plausible revertir, en aras de la equidad de géneros y democratización de las relaciones sociales entre hombres y mujeres.

Algunos de esos interrogantes podrían sintetizarse de la siguiente manera:

1.- ¿Los derechos de las mujeres están considerados en el diseño del programa?

2.- ¿La equidad social y económica de las mujeres es un objetivo explícito con impactos diferenciales?

3.- ¿La capacitación y los recursos otorgados están pensados para asegurar la independencia económica y el bienestar tanto físico como mental de ellas?

4.- ¿Se desarrolló en las mujeres conciencia y práctica de sus derechos laborales y de ciudadanía?

5.-¿ Los participantes tienen voz en los propósitos, diseño, evaluación y gestión de los programas?

Si bien las preguntas de Di Marco no se agotan en este punteo, los precedentes bastan para considerar el modelo genérico que subyace en el programa.

A través de este trabajo hemos visto de qué manera los planes sociales que se implementaron sistemáticamente desde la década de los `90 han impactado en la subjetividad y prácticas de las personas beneficiarias. La implementación de planes sociales asistencialistas y focalizados que pretendían atender -muy limitadamente- situaciones desfavorables de trabajo e ingresos han tenido importantes efectos tanto en la subjetividad como en las prácticas de aquellos a los cuales se destinaban, que deberían ser tenidas en cuenta en futuras orientaciones.

Un punto crítico es que, más allá de los cuestionamientos que puedan hacerse de ese tipo de programas, resulta imperioso considerar la voz de los destinatarios para las futuras orientaciones de las políticas sociales. Este es un aspecto que está totalmente ausente en las nuevas propuestas que se están barajando desde el ámbito público, es decir observamos una lejanía considerable entre las propuestas de políticas y las necesidades materiales y subjetivas de los/as destinatarios/as.

Nada más alejado de la posibilidad de considerar estas necesidades es el papel a las que se destina a las mujeres en el Plan, cuando realizan la contraprestación en organizaciones comunitarias y/o instituciones del estado.

Investigaciones realizadas dan cuenta que en los hogares donde hay beneficiarias de planes sociales se siguen reproduciendo la división de roles tradicionales: las funciones reproductivas están a cargo de las mujeres (madres e hijas mayores), en tanto los varones se hacen cargo de los roles reproductivos. La condición de madres solteras o con muchos hijos las posiciona en mejores condiciones como beneficiarias de subsidios nacionales.

Aprovechando la naturalización de esta división de roles genéricos las mujeres son confinadas mayoritariamente, al desarrollo de tareas al trabajo en roperos, comedores infantiles, limpieza y/o cuidado de familiares.

Las capacitaciones, al no considerar su condición diferencial, relacionada con su rol de principal responsable del sostenimiento de la domesticidad familiar, hace que deban optar por los cursos más accesibles, por proximidad geográfica y disponibilidades horaria, cursos que fortalecen sus destrezas femeninas, esto es: elaboración de dulces y comidas, manualidades, cuidado de enfermos, etc.

Es clara la intencionalidad de perpetuar a las mujeres beneficiarias de planes sociales en la esfera del ámbito doméstico. El anuncio de traspaso de aquellas con muchos hijos al plan "Familias por la Inclusión Social", no presenta un cambio favorable en materia de avances en términos de igualdad de género.

El planteo de una contraprestación que consiste en el cuidado de los/as hijos/as, implica la pérdida de la posibilidad de realizar una contraprestación como "trampolín" para ingresar a tareas productivas.

Si bien es evidente que los planes de los años `90 y los que se implementan en la actualidad -PJJH, PEC- no tienen un enfoque que permite a los/as beneficiarios/as ir transcurriendo por distintas instancias de contraprestación superadoras, en la medida que no presentan actividades con un grado diverso y creciente de complejidad; han permitido, no obstante y a pesar de ello, que muchas mujeres tuvieran la posibilidad de salir del encierro de lo doméstico.

La mayoría valora el hecho de realizar la contraprestación porque implica la oportunidad de salir del ámbito de lo doméstico y socializarse con otras mujeres, adquirir otras experiencias, manejar su propio dinero, ocupar otro rol en la división interna del trabajo del hogar. Claramente la propuesta del Plan Familias, de considerar a un gran porcentaje de estas mujeres como "no empleables" y por lo tanto "devolverlas" al ámbito del hogar para hacer las veces de amas de casa que velan única y principalmente por la salud y la educación de los hijos, desconoce la necesidades de estas mujeres que encontraron "otro lugar en el mundo" a partir de un requisito de un plan social. En otras palabras, la propuesta del Plan Familia se impregna de una visión discriminatoria en cuanto al género (mujer-hogar-crianza de los hijos), al mismo tiempo que desconoce y niega el potencial productivo que estas mujeres pueden desplegar y que desean hacerlo.

Conclusiones

En el primer semestre, la pobreza y la indigencia volvieron a descender, ubicándose en nichos similares a los de octubre de 2001. Sin embargo, fue la menor caída de estos índices desde que comenzó la recuperación, a fines de 2002.

Luego de tres años de crecimiento record del producto, todavía hay 14,7 millones de pobres y 5,2 millones de indigentes. Se estima que este universo esta compuesto de la siguiente manera: 1.8 millón son desocupados, 1.9 millón recibe planes sociales, 4 millones son asalariados en negro y una parte de los trabajadores registrados tiene ingresos muy bajos. Las mejoras salariales dadas por decreto, los aumentos surgidos de las negociaciones colectivas y la suba de las jubilaciones, demostraron no tener el impacto esperado en la recuperación de los indicadores.

Al analizar el bajísimo monto que reciben los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes claramente se infiere que si no se otorgara la pobreza sería apenas un 0,9% más, sumado a ello al haber habido una disminución en la relación empleo-producto, claramente se infiere que la economía está generando cada vez menos puestos de trabajo.

Lla pobreza por ingresos hace bastante tiempo que se ha escindido de la condición de empleado: muchos de los que trabajan son pobres, el trabajo no repara la desigualdad, a menudo ni siquiera cubre las necesidades básicas. La problemática del empleo y los ingresos abarca universos diferenciables lo que obliga a múltiples abordajes. Proponer políticas activas en pos de la reactivación de ingresos no contradice la cultura del trabajo, la promueve en un marco menos inequitativo.

Una política de redistribución es inseparable por razones fiscales y de equidad de una reforma tributaria progresiva y ello implica la transferencia de los distintos sectores a los más necesitados. La sustentabilidad de un programa que aspira a perdurar en el tiempo, es por definición, un problema de flujo de recursos y no de stock, un ingreso universal y un seguro de empleo y capacitación se convierten en objetivos complejos de financiar y de plasmar de cara a una sociedad que ha vivido bajo la lógica perversa de los noventa.

Si bien un sistema asistencial es esencial, el Programa Jefes/as de Hogar contempla una lógica de carácter de emergencia focalizada que se debe modificar. Hay que definir una política de empleo destinada a sostener los ingresos de los sectores más vulnerables, pero por otra parte, deben implementarse políticas integrales que no se

circunscriban a los beneficiarios del plan sino que incluyan a los trabajadores precarios que entran y salen del mercado permanentemente.

El papel del estado como empleador de último puerto, es fundamental. En la actualidad este enormes déficit de infraestructura y servicios se podría solucionar con fondos públicos, utilizando mano de obra de baja calificación que no puede conseguir trabajo (Barbeito, 2005).

No obstante, un derecho universal puede estar sujeto a limitaciones objetivas establecidos por ley, por ejemplo (edad, sexo, etc.), lo que lo distingue es que los requisitos son sencillos, precisos, inmodificables y de fácil corroboración, su otorgamiento es automático y ajeno a la discrecionalidad del funcionario.

Si bien, el gobierno comenzó a habilitar el traspaso de las mujeres con hijos al Plan Familias, se requiere hacerlo de manera integral, asignándole una condición universal al beneficio. La solución gira en torno a otorgar un seguro universal a la niñez y a todos los adultos mayores sin cobertura jubilatoria. Medida que, a la par de resolver el problema de sobrevivencia de estos colectivos, permitiría a las mujeres correrse del lugar asignado socialmente, esto es: garantizar la sustentabilidad del grupo familiar sólo por su condición de madre, facilitando sus expectativas de introducirse en otros ámbitos que potencien roles no vinculados con los estereotipos de género.

En otro orden, la segmentación de las oportunidades del trabajo digno constituye un severo déficit de integración social, que se proyecta en el plano de las realizaciones del mundo del trabajo, a partir de un conjunto de "carencias forzadas", empíricamente verificables dado el análisis de la calidad de la inserción laboral de la población económicamente activa.

La situación de déficit en materia de trabajo digno implica una fuente de erosión de las capacidades de desarrollo humano y una limitación para la formación de un sistema socio-económico basado en reglas de recompensas al esfuerzo. Esto, ocurre en al menos tres sentidos: a) los problemas de empleo degradan la capacidad de trabajo establecida, afectando habilidades, destrezas y conocimientos previamente adquiridos por las personas en experiencias de empleo de calidad; b) los problemas de empleo devalúan el valor económico y simbólico del trabajo y afectan la legitimidad de normas básicas del derecho laboral en aquellas personas que no han tenido nunca un empleo de calidad, y c) los problemas de empleo debilitan la cultura del trabajo al desmotivar, frustrar y atemorizar a aquellos trabajadores y familias que experimentan una situación ocupacional desfavorable.

En el modelo neoliberal las políticas sociales cumplieron un rol claramente asistencial y compensatorio. Es posible encontrar un cierto consenso acerca de dos principios fundamentales que rigieron la agenda durante los noventa: por un lado, una mayor privatización de sus componentes "corporativos"; por el otro, el desmantelamiento de los componentes universalistas.

En la práctica, ésto significó desmantelar todos los elementos que definían la seguridad laboral, si bien manteniendo el criterio meritocrático basado en el "estatus" laboral, en virtud de ello se ataron aún más los beneficios del seguro social con las primas pagadas individualmente. Así, las condiciones para acceder a los beneficios de los seguros sociales se hicieron más estrictas. En la práctica desapareció el componente "universalista", reemplazándose por políticas residuales, que no constituyen redes de seguridad, sino operaciones focalizadas (Lo Vuolo, 2001).

Las intervenciones sociales del Estado -a través de esta línea de acción- delimitaron las comúnmente denominadas *poblaciones objetivo* para las que estaban destinados los programas de asistencia focalizados. Es bajo el presupuesto de tales políticas sociales que los pobres se constituyeron en "sujetos legítimos" y devinieron en una nueva categoría identificatoria: los "beneficiarios/as". Estos nuevos atributos caracterizan el estatuto que ubica y clasifica a los individuos, en detrimento de otros sostenes de identidad, que no son considerados en los programas (Cardarelli y Rosenfeld, 2000).

En otros términos, se clasifica a la población, de tal manera, que "ser pobre", se convierte en un "status", en la posibilidad de acceder a un "bien" preciado: un plan asistencial, cuyo criterio de focalización se basó en una exaltación de la pobreza como identidad social.

De tal forma se reafirma y cristaliza la ideología que sustentó el diseño de los programas sociales de los años `90: depositar en el sujeto destinatario la responsabilidad de su propia situación y no cuestionar el aspecto estructural de un modelo productivo que -pese al crecimiento del PBI y de algunos indicadores económicos-, sigue sin estar correlacionado positivamente con la situación del mercado de trabajo.

Indudablemente está ausente el abordaje del problema principal: el modelo productivo con un mercado de trabajo sólo abierto a un determinado sector de la población.

Tanto la letra de los programas como el discurso oficial expresan de manera manifiesta la intención de contribuir a la recuperación de la "cultura del trabajo" en los

“beneficiarios” (connotación peyorativa para quienes como única alternativa quedaron presos de los planes sociales) pero da por sentado la pérdida de este imaginario en nuestra sociedad.

Es precisamente la capacidad de las representaciones sociales de gozar de vida propia lo que permite comprender que -aunque el actual mercado luego de largos años de políticas neoliberales sea muy distinto- persistan ciertas representaciones acerca del trabajo. Tal vez sea, justamente, la autonomía de las ideas colectivas la que permite que estas representaciones sociales puedan hoy seguir operando sobre los/as destinatarios/as de los programas, acotando una serie de valores y percepciones, tal vez con menor intensidad que otrora, pero no por ello menos significativa.

La cultura del trabajo sigue estando muy presente y es vívida en los beneficiarios aún cuando no hayan tenido la posibilidad de inserción -tal es el caso de aquellas mujeres que antes del plan eran “inactivas”-. Es más, las nuevas condiciones del mercado han contribuido a moldear una cultura disociada de la defensa y expectativa de acceder a un empleo protegido y con beneficios de seguridad social.

No obstante estas representaciones recalan aún en una cierta actitud tradicional corporativa donde la relación entre “beneficiario” y “benefactor” encuentra sus fundamentos en compromisos mutuos.

Bibliografía

Bustelo, E. (1997), La Producción del Estado de Malestar. Ajuste y Política Social en América Latina. En Cuesta Abajo. Buenos Aires, Losada.

Cardarelli, y Rosenfeld, (2000), "Con las Mejores Intenciones". En Tutelados y Asistidos. Programas Sociales, Políticas Públicas y Subjetividad. Buenos Aires.

de Lucio Adriana (2005), "Nuevos Escenarios en el Mundo del Trabajo, Rupturas y Continuidades". En 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Aset). Buenos Aires, Agosto de 2005.

Denatale, Martín. El manejo de los planes sociales carece de controles rígidos. La Nación, 20/9/05.

Duran y Robin (2005), "Juventud, Pobreza y Exclusión en el Gran Rosario Post Devaluación". En 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Aset). Buenos Aires, Agosto de 2005.

Gimenez y Zibecchi (2005), "El Sentido del Trabajo y la Subjetividad de los Beneficiarios. Desafíos para Futuras Orientaciones en Materia de Políticas Sociales". En 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (Aset). Buenos Aires, Agosto de 2005.

Grassi, Estela. Procesos políticos-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del 90 y el sentido de las soluciones propuestas. En Revista Sociedad Nro. 16, Buenos Aires, Noviembre de 2000.

Herrera, Jorge. Bajo la pobreza pero sigue elevada: 38,5%. Ámbito Financiero, 23/9/05.

Krakowak, Fernando. Fuera de Juego. Página 12, Cash, 24/4/05.

Krakowak, Fernando. Diez Medidas. Página 12, Cash, 10/10/05.

Lo Vuolo, Ruben (2001), Alternativas. La economía como cuestión social. Buenos aires, Grupo Editor Altamira.

MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Dirección de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo. “Diagnóstico del Desempleo Juvenil”. 2005.

MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Dirección de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo. “Caracterización del Empleo No Registrado". 2005.

MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Dirección de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo. Segunda Evaluación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Resultados de la Encuesta a Beneficiarios. 2004.

Pautassi, Laura (2003), Plan Jefes y Jefas Derecho Social o Beneficencia sin Derechos? Buenos Aires, CELS.