

**Mariana Andrea Gabrinetti**

**“Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada  
de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes  
que participan de su implementación. La Plata y  
Gran La Plata, 2000-2012”**

(Un volumen)

Tesis para optar por el título en Doctora en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

**Director: Dr. Julio César Neffa**

Buenos Aires

2013

## Resumen

La tesis se centra en el análisis de los programas sociales de empleo (PSE) y de transferencia condicionada de ingresos (PTC), desde el estudio de las representaciones que los técnicos, profesionales y receptores conforman sobre el trabajo y sobre los programas, en tanto consideramos tienen incidencia en las modalidades en que dichos programas se implementan.

La investigación es cualitativa; la técnica entrevistas en profundidad a los agentes mencionados, el muestreo no probabilístico. Asimismo, hemos analizado la normativa que regula a los PSE-PTC, teniendo en cuenta nociones que valoramos como relevantes dada su potencial incidencia en la configuración de representaciones y prácticas. El período considerado se extiende desde 2000 a 2012; la recolección de datos primarios la hemos realizado en diversas etapas a través de un estudio de caso en Berisso y en La Plata. Respecto a los técnicos y profesionales, hemos procurado seleccionarlos de modo tal de abarcar diferentes posiciones en el campo de la gestión y por ello hemos incluido en el estudio tanto a los agentes que se desempeñan formalmente en la ejecución de los programas, así como a técnicos-profesionales que intervienen en la gestión de manera indirecta o no prevista por la normativa; en cuanto a los destinatarios, hemos abarcado a lo largo del período de estudio a receptores de distintos programas: Barrios Bonaerenses, Plan Jefes de Hogar Desocupados, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa Familias, Programa Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

Respecto al marco teórico, hemos trabajado desde los aportes provenientes del campo de la Psicología Social y a partir de conceptualizaciones desarrolladas por P. Bourdieu. Además, para poder comprender los diversos “puntos de vista” de los agentes contemplados, hemos considerado las trayectorias laborales, de formación, de militancia y particularmente en el caso de los receptores, también la trayectoria de los mismos en el marco de los programas.

Dos supuestos han orientado inicialmente a la investigación: a. Los técnicos y profesionales que participan de la fase de implementación de los programas mencionados construyen dichas representaciones en función de la posición que ocupan en el campo de la gestión de las políticas sociales y b. Las representaciones sociales del trabajo y de los programas sociales construidas por los destinatarios de los mismos, están atravesadas por la pertenencia generacional, el género, la trayectoria laboral y la trayectoria en el marco de dichos programas.

En ambos casos, hemos hallado evidencia empírica que los confirman; sin embargo, hemos encontrado otros aspectos que también explican a las representaciones aludidas.

Respecto a los agentes técnicos y profesionales, conforman sus representaciones a partir de su posición en el campo de la gestión de PSE-PTC; además, distinguimos que participa en la constitución de sus representaciones, la implicancia de formalidad/informalidad en dicha gestión y que ésta designa posiciones diferentes respecto al marco de legalidad y/o legitimidad en el que se enmarcan las prácticas que despliegan en la ejecución. En la orientación que asumen las prácticas y representaciones de los agentes técnicos-profesionales, también intervienen el capital escolar, capital político, la trayectoria laboral, política y personal y el compromiso social. Otro aspecto que configura el núcleo central de las representaciones de los técnicos-profesionales sobre los programas es el atravesamiento de las prácticas clientelares que se despliegan en la implementación y que algunos entrevistados reconocen como parte de las condicionalidades informales que mediadores políticos imponen a los destinatarios.

En cuanto a las representaciones conformadas por los receptores de PSE-PTC, si bien la centralidad del trabajo se mantiene en todos los receptores entrevistados conformando al núcleo de su representación; lo que se ha modificado son los elementos periféricos que otorgan sentido a qué se comprende como tal. La pertenencia generacional explica la configuración de estas representaciones en articulación con la trayectoria laboral y el capital escolar. El análisis de las representaciones de los receptores sobre los PSE-PTC y su articulación con las del trabajo, señala que el género, la trayectoria laboral, los períodos de desocupación y la trayectoria en el marco de los programas, configuran un habitus entre los entrevistados que inciden en acoplar al plan en la representación que configuran del trabajo, elemento de la representación que por otra parte, es forjado desde la misma “letra escrita” de los programas, en pos de reproducir la cultura laboral entre la población destinataria.

La conformación de la representación sobre los programas incluye además, el capital social, político y militante. Estos aspectos se ven reforzados porque –entre otras cuestiones-, el acceso a los programas sociales se encuentra mediado en todas las etapas por el capital social de tipo político, aunque identificamos que en algunos programas esta característica se presentó con más incidencia que en otros.

La perspectiva de abordaje de la gestión de PSE-PTC en tanto *campo* ha permitido evidenciar la dinámica y complejidad de su implementación. Los resultados permiten comprender la

configuración de representaciones y el sentido de las prácticas que se despliegan a la hora de establecer relaciones entre los diferentes agentes en el marco de dichos programas. Esperamos que este conocimiento contribuya en la definición de estrategias que garanticen la efectiva consecución de los propósitos de dichos programas, para que éstos se alejen de un lugar de paliativo y asistencia y posibiliten a los receptores, en tanto agentes, participar de procesos de transformación así como su inclusión social genuina y condiciones de vida que les permitan su desarrollo personal y familiar en post del crecimiento social

### Abstract

This dissertation analyses labor policies and conditioned transfer of income (LP-CTI). It studies experts, professionals and beneficiaries' representations about work and programs, that have impact on program implementation.

From a qualitative methodological strategy, in-depth interviews have been conducted to a non-probabilistic sample of experts, professionals and beneficiaries; a corpus of key regulations has also been examined. In the period 2000-2012, primary data collection has been done in different stages, in Berisso and La Plata. Experts and professionals in different areas of policy implementation have been selected, directly and indirectly involved in the field. Beneficiaries from different programs and plans have been interviewed: *Barrios Bonaerenses*, *Plan Jefes de Hogar Desocupados*, *Seguro de Capacitación y Empleo*, *Programa Familias*, *Programa Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja"*.

From a "social psychology" framework, together with some concepts of Pierre Bourdieu, and aiming at understanding the actors' perspectives, the dissertation consider trajectories: employment, formation, political participation and (when appropriate) beneficiaries of social programs.

Two working questions have initially orientated this research: a. Experts and professionals that implement these programs construct their representations depending on their position in the field of social policies; and b. Social representations about work and social programs of the beneficiaries of these programs can be explained by generation, gender, and trajectories as workers and as beneficiaries of social programs.

Empirical evidence has confirmed both. However, some other aspects also explain social representations.

Experts and professionals form their representations from their position in the field of implementation of LP-CTI, the formal or informal participation, and the different legal and legitimacy frameworks of program execution. Education capital, political capital, personal, political and work trajectories and social commitment also intervene. Finally, clientelism also plays a role on the informal conditions of implementation and is part of implementers' social representations.

The core element of the representations of beneficiaries of LP-CTI is work/employment. But some peripheral elements also intervene: generation helps explain the configuration of representations, when articulated with work/employment trajectories and education capital. The analysis of beneficiaries' representations about LP-CTI and work, indicates that gender, work trajectory, periods of unemployment, and trajectories as beneficiaries of programs, form a habitus. This habitus integrates the program/plan into the representation they have about work. Such an element of representation is also framed by the "written text" of programs, that reproduce a work culture within the beneficiary population.

The construction of representation about programs also include social, political and activist capital. These aspects are reinforced because access to social programs is mediated, at every step, by social and political capital, with different weights according to each program and situation.

The analytical perspective of LP-CTI as a *field* has permitted to show its dynamic and complex implementation. Research results allow understanding the configuration of representations and the meaning of practices and relations among agents in the context of those programs. This knowledge might contribute to the definition of strategies that guarantee the effective attainment of such programs' goals; and allow the beneficiaries, as agents, to actively participate in the process of transformation and social inclusion.

## INDICE

### CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN .....	12
1. TEMA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	12
2. ANTECEDENTES .....	16
3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN .....	19
4. JUSTIFICACIÓN DE INVESTIGACIÓN .....	20
5. MARCO TEÓRICO .....	21
5.a. Sobre el trabajo: .....	21
5.b. Representaciones sociales: enfoque de la Psicología Social:.....	27
5.c. Aportes teóricos desde la perspectiva analítica de Pierre Bourdieu:.....	31
5.d. Trayectorias laborales: .....	35
6. MARCO CONTEXTUAL.....	36
6.a. Crisis del modelo de acumulación. Flexibilidad laboral y trabajo precario:.....	36
6.c. Período post-convertibilidad: .....	43
6.d. Familias, trabajo reproductivo y de cuidado:.....	45
7. SUPUESTOS QUE ORIENTARON A LA INVESTIGACIÓN .....	49
8. METODOLOGÍA.....	50
8.a. Perspectiva metodológica: .....	50
8.b. Tipo de investigación, enfoque, fuentes de datos y técnicas .....	50
8.c. Estudio de caso: .....	51
8.d. Criterios muestrales: .....	53
8.e. Período de estudio:.....	55
8.f. Sobre “El Carmen”, Berisso:.....	56
8.g. Acerca del trabajo de campo:.....	61

8.h. Análisis de los datos: .....	67
CAPÍTULO II	
SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA .....	69
1. APORTES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: .....	69
2. RESPUESTAS INSTITUCIONALES FRENTE AL DESEMPLEO Y LA POBREZA: POLÍTICAS DE EMPLEO, PSE Y PTC EN ARGENTINA: .....	77
3. SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES, PROGRAMAS Y PROYECTOS: .....	84
CAPÍTULO III	
PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO Y DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS BAJO ESTUDIO .....	87
1. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS REGLAMENTACIONES: .....	87
1.a. Programa Barrios Bonaerenses: .....	87
1.b. Programa Jefes de Hogar Desocupados - Decreto 565 / 2002 .....	89
1.c. Transición al SCyE y al PF: .....	99
1.d. Seguro de Capacitación y Empleo: .....	100
1.e. Programa Familias: .....	105
1.f. Programa de Empleo Comunitario: .....	111
1.g. Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (programa de cooperativas sociales): .....	114
2. ANÁLISIS DE NOCIONES Y CRITERIOS QUE ATRAVIESAN A LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO Y DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS: .....	117
2.a. <i>Sobre las nociones de inclusión y exclusión:</i> .....	117
2.b. <i>Sobre la noción de empleabilidad:</i> .....	120
2.c. <i>Empleabilidad y desempleo:</i> .....	122
2.d. <i>Empleabilidad y mercado de trabajo:</i> .....	124
2.e. <i>Empleabilidad y equidad social:</i> .....	124
2.f. <i>Sobre la noción de vulnerabilidad:</i> .....	126

2.g. <i>Familia/s</i> :	127
2.h. <i>Cooperativas, cooperativismo</i> :	129
2.i. <i>Cultura del trabajo</i> :	130
3. ENFOQUES VIGENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL:	131
3.a. Enfoque de riesgo:	131
3.b. Enfoque de derechos:	133

## CAPÍTULO IV

REPRESENTACIONES SOBRE EL TRABAJO, LOS PSE Y PTC	136
1. AGENTES TÉCNICOS Y PROFESIONALES QUE PARTICIPAN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS.	136
1.a. Representaciones sobre los/as destinatarios/as de los programas:	137
1.b. Representaciones sobre el contexto:	146
1.c. Representaciones sobre los programas:	148
1.d. Representaciones sobre el personal jerárquico:	155
1.e. Representaciones sobre su propia intervención:	158
1.f. Traspaso del PJHD al SCyE y PF: prácticas y representaciones	161
1.g. Sobre el programa “Argentina Trabaja”:	170
2. AGENTES RECEPTORES DE LOS PROGRAMAS:	189
2.a. Trayectorias:	191
2.b. - Representaciones sobre el contexto:	200
2.c. – Comparaciones sobre el trabajo antes-ahora:	204
2.d. - Valores asociados al trabajo:	208
2.e.- Representaciones sobre el progreso, el trabajo y perspectivas de futuro:	213
2.f. Representaciones sobre los programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos:	220



2.g. Prácticas clientelares y representaciones en el marco de los programas: .....	250
2.h. Período 2000-2012: comparación de las representaciones sobre el trabajo y programas .....	260
CAPÍTULO V	
CONSIDERACIONES FINALES .....	264
a. CONCLUSIONES .....	264
b.- POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN: .....	279
c.- SUGERENCIAS: .....	280
BIBLIOGRAFÍA .....	283
Anexos .....	295
Anexo Nº 1: .....	296
a. Mapa de Berisso, provincia de Buenos Aires. ....	296
b. Mapa de barrios de Berisso.....	297
Anexo 2: Guías de Pautas.....	298
a. Guía de Pautas a destinatarios de PSE y PTC:.....	298
b. Guía de pautas a agentes técnicos y profesionales que participan de la implementación de PSE y PTC: .....	301
Anexo 3: Muestra: .....	303
a. Entrevistados agentes técnicos y profesionales que participan de la implementación de PSE y PTC: .....	303
b. Entrevistados receptores de PSE y PTC: .....	304

*A Luciana y a Ernesto, con amor profundo.*

*A los trabajadores que entrevisté para esta investigación, por su fuerza y esperanza.*

*Un agradecimiento especial para Azul por su incondicional compañía; a mi querida amiga Mariana Abadé por leerme y acompañarme siempre; a Julio Neffa, por su orientación y generosidad; a Gabriela Galindo y Micaela Zucconi, por su predisposición permanente; a Mónica Gagliardi, por facilitar el acceso al campo; a Mario Pecheny, Elba Burone, Juan M. Alegre y Margarita Rozas Pagaza por su estímulo; y por supuesto y por todo, a mis padres.*

## **Siglas utilizadas**

DPS- UNLP: Dirección de Políticas Sociales de la UNLP

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

OEB: Oficina de Empleo de Berisso

PBB: Programa Barrios Bonaerenses

PEC: Programa de Empleo Comunitario

PF: Programa Familias

PJHD: Plan Jefes de Hogar Desocupados

PSE: Programas Sociales de Empleo

PTC: Programas de Transferencia de Ingresos Condicionada

SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo

U.S.: Unidad Sanitaria

## CAPÍTULO I

### INTRODUCCIÓN

#### ***1. TEMA Y PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN***

En esta investigación analizamos las representaciones del trabajo y programas sociales de empleo y transferencia condicionada de ingresos por parte de los receptores y de agentes técnicos y profesionales que participan de su implementación; este tema se inscribe en el campo de gestión de políticas sociales.

Partimos de considerar que en Argentina, a partir de la década del noventa se han sucedido y convivido en el tiempo una serie de programas de empleo, de formación profesional, de servicios de empleo, de empleo directo y de transferencia condicionada de ingresos que han intentado paliar o subsanar la situación de desempleo y de problemas de empleo, consecuencia de las políticas económicas que se han aplicado desde mediados de la década del setenta y cuyos efectos se han profundizado en los noventa. Los objetivos explícitos de estas medidas han sido crear empleo transitorio y socialmente productivo.

Estos programas han tenido como rasgo en común el hecho de estar focalizados al conjunto de población considerada vulnerable en función de distintos criterios; en general han brindado a sus destinatarios un ingreso condicionado al cumplimiento de determinados requerimientos y/o a cambio de algún tipo de contraprestación en tareas comunitarias o en formación. El monto de los subsidios ha sido escaso permitiendo apenas la subsistencia del receptor por lo cual frecuentemente el monto recibido es complementado con ingresos provenientes del trabajo informal.

A partir de 2004 y ante cierta estabilización económica luego de la crisis que ha tenido lugar en Argentina en 2001-2002; los programas aludidos sufrieron modificaciones: así, en dicha coyuntura, se ha propuesto el traspaso de destinatarios del Plan Jefes de Hogar Desocupados (en adelante: PJHD) al Seguro de Capacitación y Empleo (en adelante: SCyE) y al Plan Familias (en adelante: PF) en virtud de la empleabilidad o vulnerabilidad de los receptores. Estos programas han convivido con otros ya existentes (por ejemplo, el Programa Barrios Bonaerenses –en adelante: PBB- o el mismo PJHD) y con otros de creación en 2009 como es el caso, por ejemplo, del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. Parte de los cambios incluye también a la órbita ministerial de la cual dependen los programas y por ende, sus destinatarios. Así, a partir de la transición del PJHD a los dos planes mencionados,

los destinatarios que permanecieron en el marco del PJHD y los que accedieron al SCyE quedaron inscriptos en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante: MTESS), mientras que aquellos que migraron al PF pasaron a depender del Ministerio de Desarrollo Social (en adelante: MDS) al igual que los denominados cooperativistas que se encuentran enmarcados en el Programa “Argentina Trabaja”<sup>1</sup>.

Respecto a resultados obtenidos en estudios que he realizado anteriormente sobre la temática<sup>2</sup>, se ha distinguido que a partir de los cambios institucionales, económicos y sociales producidos en Argentina desde mediados de los setenta y profundizado en los noventa, las representaciones sociales sobre el trabajo se han modificado, resquebrajándose los significados que tradicionalmente se le asignaban; los sentidos que prevalecían eran que el trabajo permitía conjuntamente con el estudio la posibilidad de ascenso social y que la dignidad de los hombres formaba parte de una ética asociada al esfuerzo y al trabajo<sup>3</sup>. Al respecto Z. Bauman analiza cómo la ética del trabajo se conforma en la sociedad moderna “...el trabajo era el principal factor de ubicación social y evaluación individual (...) el trabajo era el principal punto de referencia, alrededor del cual se planificaban y ordenaban todas las otras actividades de la vida” (Bauman, Z., 2000, pág. 34).

Los resultados correspondientes a la Tesis de Maestría “Representaciones sociales del trabajo en ‘beneficiarios’ de programas sociales de empleo” (Gabinetti: 2006), señalan –entre otras cuestiones- que los sentidos asignados al trabajo por parte de los sujetos receptores de programas sociales de empleo (en adelante: PSE) están vinculados a la pertenencia generacional y a la trayectoria laboral. Así, aquellos entrevistados mayores con experiencia laboral en el empleo formal mantienen como parte del núcleo central de la representación del

---

<sup>1</sup> En otro orden, la Asignación Universal por Hijo (AUH), que depende de la ANSES, sigue los lineamientos de las asignaciones familiares y de algún modo completa la lógica de protección social orientada a los hijos de padres que se encuentran sin trabajo, se desempeñan en la economía informal o como empleadas domésticas. Cabe aclarar que la AUH consta de una naturaleza diferente a la de los programas sociales de referencia en esta tesis, por lo cual no es analizada en el presente estudio. Se reconoce sin embargo, que la relevancia de la AUH amerita un trabajo de investigación en sí mismo que excede las posibilidades de indagación exhaustiva en esta misma investigación en la que se consideran un número significativo de programas a lo largo de un período amplio: 2000-2012.

<sup>2</sup> Nos referimos a la Tesis de Maestría: Gabinetti, Mariana (2006) “*Representaciones del trabajo en ‘beneficiarios’ de programas sociales de empleo*”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, UBA, 2006 (con dirección del Dr. Julio Neffa) y a investigaciones realizadas por Mariana Gabinetti en el marco del Programa “Movimientos sociales y condiciones de vida” de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP (con dirección de la Mag. Inés Cortazzo) desde 1994 a 2009.

<sup>3</sup> Son muchos los autores que han estudiado los sentidos del trabajo, entre otros: D. Méda, R. Castel., J. Neffa, Bauman, Z. y aludiendo al caso argentino Feijóo, M, Kessler, G.

trabajo la dignidad que a éste tradicionalmente se le asociaba, así como la posibilidad de progreso vinculada al esfuerzo por el estudio y el llevar adelante una actividad laboral, en este sentido la valoración de la formación y capacitación resultó en general positiva por parte de este grupo de entrevistados; en cambio, los más jóvenes en general vienen construyendo una trayectoria laboral signada por entradas y salidas intermitentes del mercado de trabajo, con largos tiempos de permanencia en la categoría “desocupado” y mayoritariamente sin haber experimentado la situación de trabajo formal de modo que para este conjunto de entrevistados el trabajo es “algo que se hace” y no “algo que se es”; se conforman trayectorias laborales fragmentadas por múltiples experiencias que no permiten construir un oficio. La pertenencia a un PSE para este grupo entra en la misma secuencia que el resto de las actividades que se han llevado o se llevan simultáneamente a cabo –vale aclarar que en dicha serie estos entrevistados incluyen las experiencias de contraprestación que efectúan en el marco de los programas-. Para este grupo de entrevistados, en general, la formación y capacitación carece de sentido si no se asocia a un puesto seguro que sea brindado conjuntamente con el curso. Los entrevistados de edades intermedias en el marco de la investigación mencionada, comparten las representaciones de los otros dos grupos dependiendo si han tenido alguna experiencia laboral en blanco lo cual les ha permitido conocer e incluso experimentar a través de las propias vivencias o la de sus padres, los derechos de los trabajadores.

El análisis efectuado en la Tesis de Maestría aludida, abarcó una serie de dimensiones vinculadas a las representaciones sobre el reconocimiento que sobre su actividad dichos agentes perciben por parte de su familia, de la comunidad y el reconocimiento por parte de los entrevistados sobre su propia labor; representaciones identitarias en relación al trabajo; sobre el progreso y aspiraciones; sobre el contexto, sobre los PSE y Programas de Transferencia Condicionada (en adelante PTC), entre otras.

En la tesis de doctorado la propuesta es profundizar sobre dicha temática ampliando la perspectiva de estudio: considerando la perspectiva relacional de P. Bourdieu; por otra parte analizando a programas de empleo y PTC en tanto integrando el campo de gestión de las políticas sociales, las articulaciones entre la normativa que los regula, las prácticas y representaciones sobre el trabajo y sobre los programas por parte de los agentes receptores, así como las de los técnicos y profesionales que participan en la fase de implementación en la gestión de dichos programas.

Para ello, analizamos la normativa de los programas distinguiendo conceptos que consideramos relevantes en la configuración de representaciones sobre protección social; retomamos el trabajo de campo realizado en ocasión de la tesis de maestría (iniciado en noviembre 1999-desarrollado en 2000 y en 2003) efectuando un nuevo análisis de los datos desde la perspectiva que orienta a la tesis de doctorado y dos nuevas etapas de trabajo empírico (en 2009 y en 2012) incluyendo otra unidad de análisis: agentes que participan en la fase de implementación de los programas y manteniendo la unidad de análisis considerada en las etapas anteriores: receptores de programas sociales y de transferencia de ingresos condicionada. El propósito es articular las nociones centrales de la normativa con las representaciones de los agentes mencionados. La realización del trabajo de campo en diferentes momentos permite la comparación en el tiempo sobre la configuración de las representaciones.

Las características del contexto en los que se realizó el relevamiento de datos empíricos difirieron sustantivamente en cada etapa e incidieron en la configuración de los sistemas de ideas sobre el trabajo y los programas.

En relación a este aspecto es que nos interesa analizar en profundidad las representaciones sociales respecto al trabajo y a los programas objeto de estudio, por parte de los distintos agentes, contemplando en el estudio las diversas posiciones que dichos agentes ocupan en el campo de las políticas sociales y las implicancias del contexto en su conformación, estableciendo comparaciones entre los resultados obtenidos en las distintas instancias de relevamiento.

Otros interrogantes se centran en la construcción de una trayectoria laboral y/u ocupacional que se enlaza a la inscripción a este tipo de programas –sobre todo en el caso de los más jóvenes y de parte de la población de edades intermedias-. Al respecto surgen las preguntas: ¿Cuáles son los elementos que conforman a la representación? ¿Cómo se enlazan los comportamientos y prácticas sociales inherentes al trabajo y a los programas que reciben con estas representaciones y el habitus de dichos agentes? ¿Qué diferencias se plantean en relación a la posición que ocupan en el campo, a la pertenencia generacional, al género, a la trayectoria laboral y a la trayectoria en el marco de los programas?

También nos formulamos interrogantes que abarcan a la normativa correspondiente a los PSE y PTC y a la fase de ejecución de los mismos desde el punto de vista de los sentidos atribuidos al trabajo por parte de los agentes profesionales y técnicos que participan –tanto de

modo previsto como imprevisto en la normativa- de su implementación. En este sentido nos preguntamos ¿Cuáles son las concepciones sobre el trabajo y los destinatarios que se explicitan y que atraviesan la normativa de los PSE y PTC? ¿Cuáles son las representaciones sobre estos aspectos que conforman los agentes que intervienen en la implementación de los programas? ¿Cómo incide la posición de dichos agentes en el campo de la gestión de políticas sociales? ¿Qué puntos de encuentro y de tensión se presentan entre los sistemas de ideas sobre el trabajo y los programas que explícita e implícitamente están presentes en las reglamentaciones y normativas que los regulan y los que sostienen los distintos agentes involucrados en la ejecución de los mismos? ¿Cómo se plasman estas representaciones en las prácticas asociadas a la ejecución de los programas por parte de dichos agentes? ¿Cómo inciden las prácticas en la consecución de los propósitos explicitados en la normativa de los programas en términos de su alcance y eficacia?

## **2. ANTECEDENTES**

Tal como se mencionó en la sección anterior, un antecedente directo de esta investigación es la tesis de maestría que realicé con dirección del Dr. Julio César Neffa, *“Representaciones sociales del trabajo en ‘beneficiarios’ de programas sociales de empleo”*, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, UBA (2006).

Asimismo, la experiencia que desarrollé como investigadora en los proyectos de investigación dirigidos por la Mag. Inés Cortazzo en el marco del Programa de Investigación “Movimientos Sociales y Condiciones de Vida” con sede en la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata: *“Los procesos de formación e implementación de políticas públicas: Los casos de los programas de empleo y políticas para el desarrollo sustentable. Entre la desigualdad y la ciudadanía”* (2002-2005); *“Programas públicos de generación de empleos. Retos y contradicciones de su análisis”* (2005-2008) y *“Paradojas del diseño e implementación de los planes de empleo en el Gran La Plata”* (2008-2010). En estas investigaciones estuve a cargo de los objetivos inherentes a la indagación y análisis de las representaciones sociales e implicancias subjetivas de los programas en los destinatarios de los mismos.

Desde las perspectivas teóricas, son numerosos los autores en los que nos hemos basado para la realización de esta investigación, haciendo una síntesis de los aportes, hemos incorporado



diferentes enfoques para reflexionar sobre el trabajar y el trabajo, incluyendo los debates actuales sobre la temática. De Robert Castel, el análisis sobre la sociedad salarial y su crisis, de Richard Sennet su análisis acerca de las transformaciones en el mundo del trabajo y las implicancias en lo que el autor denomina el “carácter”, de Zigmunt Bauman la perspectiva histórica en la que aborda el sentido organizador y disciplinante que ha asumido el trabajo a partir de la Revolución Industrial y la conformación de la “sociedad de productores”, asimismo sus aportes para pensar las significaciones que puede tener la pobreza en la actual “sociedad de consumidores”. Respecto a las contribuciones de los dos autores mencionados, también incluimos el debate generado a partir de la mirada crítica que sobre ellos presentan Enrique de la Garza Toledo y colaboradores. De Dominique Méda hemos considerado su enfoque cuestionador sobre el lugar de centralidad ocupado por el trabajo al que abonan corrientes tan diversas como el cristianismo, el humanismo y el marxismo. De Julio Neffa sus contribuciones sobre la organización del trabajo, el marco teórico desplegado para analizar las condiciones de trabajo –que en este caso lo hemos incorporado para identificar las condiciones en las que se han realizado las contraprestaciones en el marco de los programas-, el sentido del trabajo y su carácter multidimensional.

Para poder contextualizar a este estudio hemos incorporado también –entre otros autores- los desarrollos de Julio Neffa para dar cuenta de las transformaciones del mercado de trabajo y su incidencia en la precarización de las condiciones laborales; a Luis Beccaria, Roxana Mauricio y Mariana González para abordar las particularidades de las variables que afectan al mercado de trabajo, de Ricardo Aronskid su estudio sobre las transformaciones económicas iniciadas a mediados de los setenta, profundizadas en los noventa y sus consecuencias sociales en el caso argentino.

Los informes del CEIL dirigidos por el Dr. Julio C. Neffa y su investigación sobre el PJHD han sido importantes insumos para el análisis de la normativa de los programas. Asimismo, los aportes de Mariana Busso, investigadora del CONICET con sede en el CEIL, los hemos contemplado en lo que hace al análisis del trabajo informal y que nosotros hemos incorporado en el abordaje de la articulación de los programas abordados con la inserción laboral que asumen gran parte de los entrevistados.

El análisis que realizan Laura Pautassi, Pilar Arcidiáno, Carla Zibecchi con inscripción en el Instituto Gioja de la UBA y/o en el CELS nos brinda un enfoque de las políticas sociales

desde una perspectiva tanto jurídica como de género que aporta a la reflexión y estudio desde esta mirada.

En esta línea, las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dan cuenta de las particularidades e implicancias de los PTC en América Latina, considerando desde una perspectiva de género el lugar que se le ha asignado a las mujeres desde dichos programas, en tanto receptoras de un “beneficio” asociado a la presencia de niños y niñas en el hogar y sujeto a condicionalidades que en general se basan en tareas de cuidado.

Para el análisis de las representaciones sociales, desde el campo de la Psicología Social, consideramos los aportes teóricos de Serge Moscovici, Denise Jodelet, Darío Páez -entre otros- que estudian a las representaciones considerando sus funciones, dimensiones y mecanismos.

A partir de la teoría de Pierre Bourdieu, tomamos las nociones de campo, capital y habitus en tanto permiten un enfoque relacional. En esta línea también incorporamos la mirada de Alicia Gutiérrez quien brinda valiosas contribuciones desde este marco conceptual.

Las investigaciones sobre temáticas inherentes a los cambios en el mercado de trabajo en Argentina, transformaciones en la estructura social y su relación con la conformación de representaciones sociales realizadas por Gabriel Kessler constituyen contribuciones destacadas.

Las teorizaciones de Víctor Abramovich, Luciano Andrenacci, Claudia Dañan, Estela Grassi y Sandra Kmpotric sobre las políticas sociales, las de Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio sobre la gestión de las mismas son pilares en los que nos hemos apoyado para enmarcar a los PSE y PTC que estudiamos.

Para el análisis de las representaciones y su articulación con aspectos subjetivos consideramos las contribuciones de la Psicopatología y Psicodinámica del Trabajo, a través de los trabajos de Christophe Dejours y sus pares colaboradores (Dessors, Molinier, entre otros).

Desde una línea psicoanalítica, se destacan los trabajos de Emiliano Galende sobre la conformación de la subjetividad y su vinculación y actualización frente a los cambios sociales y sus contribuciones inherentes a la configuración del campo de la Salud Mental, donde da cuenta de la intersección entre los aspectos sociales y comunitarios y los aspectos individuales

y subjetivos; esta mirada es la que atraviesa el campo donde se ubican las representaciones sociales.

En el marco del movimiento institucionalista, Miguel Matrajt ha realizado importantes desarrollos sobre la temática y trabajos de campo que brindan conocimientos para entender la forma como la organización social, el trabajo y el contexto humano producen y modifican la salud mental y las representaciones que se configuran en el espacio de articulación entre lo social y lo individual.

Hemos considerado las contribuciones teóricas y metodológicas de los trabajos de Marta Panaia, quien -entre otros estudios- ha analizado la relación entre los escenarios que se presentan a partir de las modificaciones a nivel económico en diversos sectores y su impacto en la salud de los trabajadores.

Los trabajos de la Dra. Margarita Rozas Pagaza relativos a la intervención del Trabajo Social y la investigación que actualmente dirige<sup>4</sup> y de la que formo parte en calidad de co-directora se sustentan como aportes para este estudio en tanto brindan conocimiento sobre las condiciones de intervención en el caso de los profesionales que se desempeñan en la gestión de políticas sociales.

### ***3. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN***

#### Objetivo general:

Analizar a los programas de empleo y de transferencia de ingresos en tanto políticas sociales, desde la perspectiva de la normativa que los regula y de las representaciones sociales de los agentes destinatarios, profesionales y técnicos que participan de su ejecución en el período 2000-2012.

#### Objetivos específicos:

1. Identificar las características de la normativa que regula a los programas de empleo y de transferencia de ingresos respecto a las concepciones subyacentes sobre protección social.
2. Estudiar las representaciones sociales sobre dichos programas y sus destinatarios por parte de agentes técnicos y profesionales que participan de su implementación.

---

<sup>4</sup> Nos referimos a la investigación “*Las condiciones actuales de la intervención profesional en trabajo social: la relación salarial y sus representaciones*”, Centro de Estudios Sociales y Sociedad, FTS, UNLP.

3. Analizar las representaciones sociales sobre el trabajo y los programas sociales aludidos por parte de los destinatarios de dichos programas y la relación de dichas representaciones con la pertenencia generacional, género y trayectoria laboral.
4. Comparar a las representaciones sociales conformadas sobre el trabajo y los programas sociales por parte de sus destinatarios a lo largo del período 2000 – 2012.
5. Conocer los puntos de encuentro y de tensión entre los sistemas de ideas que atraviesan la formulación de los programas, las representaciones inherentes a los programas por parte de los profesionales y técnicos<sup>5</sup> que participan de la fase de implementación y las representaciones de los agentes destinatarios.

#### ***4. JUSTIFICACIÓN DE INVESTIGACIÓN***

A partir de esta investigación, procuramos *generar conocimiento* sobre un aspecto de las políticas sociales que es poco abordado en las evaluaciones, centrándonos en los sistemas de ideas y universos de significados que tanto desde la normativa como de parte de los agentes involucrados en la implementación de las mismas se ponen en juego en el campo de su gestión. Las representaciones de los agentes técnicos, profesionales y receptores de PSE y PTC, así como las nociones que atraviesan a las normativas que los regulan son parte de los aspectos que inciden en la implementación de las políticas sociales; en esta investigación, hemos identificado y analizado los puntos de encuentro y de tensión entre estas representaciones y cómo éstas inciden en la eficacia que tienen dichos programas en tanto políticas sociales orientadas a población vulnerable con dificultades de inserción laboral.

Al mismo tiempo, los resultados pueden tener *implicaciones prácticas* ya que eventualmente podrían considerarse como parte de los insumos que –articulados con otros- se apliquen en la evaluación de estas políticas. Asimismo, está prevista la devolución de resultados a los agentes que participaron de la investigación lo que puede ser un aporte para quienes participan de la implementación de los programas y para los mismos destinatarios.

Se espera producir aportes de carácter *metodológico*, ya que se realizó un abordaje longitudinal, a lo largo del tiempo, de las representaciones de los destinatarios sobre el trabajo

---

<sup>5</sup> Si bien reconocemos que además de los técnicos y profesionales hay otros agentes que participan de la ejecución de los programas –por ejemplo referentes políticos barriales, entre otros-, no resulta viable en esta investigación la posibilidad de abarcar a todos ellos.

y sobre los programas y planes aludidos: el período considerado abarca de 2000 a 2012, brindado la posibilidad de contemplar las trayectorias de los destinatarios en el marco de los programas aludidos, permitiendo conocer las significaciones que dichos agentes le han ido atribuyendo a los mismos a medida que tanto los contextos como la orientación de las políticas fueron modificándose.

## **5. MARCO TEÓRICO**

### **5.a. Sobre el trabajo:**

Julio Neffa (2003) plantea que al trabajar las personas se encuentran sujetas a respetar varias racionalidades al mismo tiempo: la organización del trabajo y la eficacia productiva que se impone desde la organización en busca de rentabilidad, la búsqueda de realización personal por parte de los mismos trabajadores, la inserción en un colectivo de trabajo y la preservación de la salud.

El trabajo que realizan y los modos de hacerlo no siempre encuentran un reconocimiento lo que conjuntamente a las imposiciones señaladas anteriormente desde la organización pueden constituirse en factores que provoquen sufrimiento y desgaste físico, psíquico y mental. Asimismo, el trabajo puede ser reconocido por sí mismo y por los otros y constituirse en fuente de satisfacción. Así, plantea Neffa, satisfacción y sufrimiento son inherentes al trabajo, aunque desde ya no exclusivos de este ámbito o actividad.

El trabajar y el trabajo genera vivencias subjetivas, reflexiones de los sujetos sobre sí mismos las que pueden conllevar a vivencias de satisfacción en términos de realización personal, de identidades que se configuran o reconfiguran en articulación con las posiciones laborales o con las situaciones de trabajo, de los sentidos que las personas logran atribuirle al trabajar. Sin embargo, cuando en la situación laboral no hay espacio para el desarrollo de los diversos actores, no hay reconocimiento por lo que ellos realizan, se produce sufrimiento y se generan sistemas defensivos para enfrentarlo.

Considerando estos desarrollos, nos preguntamos qué representaciones se configuran a partir de las dificultades de inserción laboral, donde por ejemplo, en ocasiones las personas cuentan con un saber-hacer que no está reconocido o que no es valorado actualmente en el mercado de trabajo; qué representaciones se modelan por aquellos que despliegan actividades que no

coinciden con sus competencias o, cuando por las situaciones de vida la inserción laboral se dificulta, quedando al margen de las posibilidades de inserción, como puede ser el caso de mujeres con hijos a cargo, sin pareja y con bajos niveles de educación formal, sólo por citar algunas de las múltiples situaciones por las que pueden pasar los trabajadores que contemplamos en esta investigación.

En las sociedades modernas, el trabajo es considerado como multidimensional ya que el mismo abarca diferentes esferas: una de índole económica, en tanto a través del trabajo remunerado se obtiene un ingreso que permite la sobrevivencia propia y de la familia; una dimensión social ya que en los espacios laborales se despliegan relaciones de intercambios con otros y una dimensión subjetiva ya que a través de las articulaciones y vínculos con otras personas en los espacios de trabajo y en función de las posiciones laborales se van a ir generando configuraciones identitarias atravesadas por estas relaciones.

Dominique Méda (1998) revisa críticamente el lugar de centralidad que a lo largo de la historia fue ocupando el trabajo y señala que los autores que hoy día realzan la centralidad del mismo la entienden como una categoría antropológica que propicia la realización personal, por lo que esta categoría resulta al mismo tiempo el centro y fundamento del vínculo social; desde esta perspectiva, el trabajo sería nuestra esencia y condición. La autora critica este enfoque considerando que está conformado por ideas que funcionan como legitimaciones de las sociedades basadas en el trabajo y formula que al mismo tiempo que los índices de desempleo han ido aumentando se ha ido produciendo un corrimiento del término “empleo” – que había predominado anteriormente- por el de “trabajo”, sin establecer la distinción entre trabajo y empleo asalariado. La autora se refiere con el término “empleo” al de tiempo completo, por tiempo indeterminado, protegido por la contratación colectiva y los sindicatos. En este sentido, ella observa que antes se hablaba de pleno empleo, la preocupación se centraba en la creación de empleo y entiende que este cambio obedece a que los autores que se ubican en esa perspectiva pretenden relativizar las formas que ha ido asumiendo el trabajo, en tanto lo que se proponen es señalar que “(...) por encima de estas formas y quizá precisamente por encima del empleo, lo realmente importante es preservar el trabajo: actividad fundamental del ser humano” (Méda, 1997: 17); asimismo, sostiene que en definitiva este enfoque se propone defender el orden existente, aquel que fundamenta a las sociedades modernas, considerando que el trabajo es más que un medio para ganarse la vida y satisfacer necesidades sociales, ubicando al trabajo como “nuestro hecho social total” (Méda, 1997: 24).

Haciendo un recorrido histórico sobre las concepciones y lugares que ha ocupado la categoría “trabajo”, identifica que la misma está en el centro de la visión del mundo desde el siglo XVII y que su eventual desaparición pondría en cuestión el orden que estructura nuestras sociedades. Frente al miedo que se inicia en el final de la Edad Media –el cual se liga con el alejamiento de Dios, el quiebre de la concepción del orden de la naturaleza- y continúa hasta principios del siglo XVIII, el trabajo se convierte en la respuesta que abrirá la posibilidad de progreso, de ordenamiento del mundo. Es en el siglo XIX cuando el trabajo ocupa el lugar de centralidad, de expresión de la sociedad en una coyuntura en la que la producción se convierte en el centro de la vida económica y social.

Zygmunt Bauman formula ciertas características respecto a la “ética del trabajo” que adoptó la sociedad moderna: plantea que es una norma de vida con dos premisas explícitas y dos presunciones tácitas. Las premisas postulan que es necesario dar algo para recibir después y que trabajar constituye un valor en sí mismo. En relación a las presunciones, formula en primer término, que la mayor parte de la gente tiene capacidad de trabajo para vender y se puede ganar la vida ofreciéndola para obtener a cambio lo que merece, el trabajo es el estado normal de los seres humanos; la otra presunción sostiene que sólo el trabajo cuyo valor es reconocido por los demás tiene el valor moral consagrado por la ética del trabajo. Esta ética es la que en las primeras épocas de la industrialización sirvió para erradicar la tendencia a evitar las “aparentes bendiciones ofrecidas por el trabajo en las fábricas y a resistirse al ritmo de vida fijado por el capataz, el reloj y la máquina” (Bauman, 2000: 18). Esta tendencia se explicaba porque para los obreros una vez cubiertas las necesidades básicas no encontraban sentido a seguir trabajando o a ganar más dinero, ya que era posible vivir con poco. Al respecto Bauman se pregunta entonces: “¿Cómo se logró que la gente trabajara?”. Bajo la imposición de la ética del trabajo y con un sistema de trabajo taylorfordista se fue imponiendo una ética de la disciplina. Bauman afirma: “en la práctica, la cruzada por la ética del trabajo era la batalla por imponer el control y la subordinación. Se trataba de (...) una batalla para obligar a los trabajadores a aceptar, en homenaje a la ética y a la nobleza del trabajo, una vida que ni era noble ni se ajustaba a sus propios principios de moral” (Bauman, 2000: 21); esta cruzada tenía fines económicos y morales ya que se buscaba resolver la demanda laboral de la industria incipiente y al mismo tiempo se atendía las necesidades de quienes no se adaptaban a los cambios y no podían ganarse la vida en las nuevas condiciones. La concepción que se fue conformando sobre el trabajo y el trabajar como la forma decente y aceptable de ganarse el derecho a la vida fue solucionando esa cuestión, de modo que fue “disciplinándose” a los

trabajadores bajo el nuevo sistema que se desarrollaba conjuntamente al proceso de industrialización y a la vez fue disminuyendo en Europa el número de mendigos.

En Inglaterra, entre 1820 y 1830, la Ley de Pobres limitó la asistencia a los indigentes, se clasificaba a los “auténticos mendigos” distinguiéndolos de quienes sólo simulaban serlo. Las condiciones de vida que les ofrecían en los asilos eran tan precarias que se suponía que sólo un “mendigo auténtico” podía aceptarlas. Esta Ley dividía a quienes tenían alguna posibilidad de “reformarse” de aquellos que en cambio, no eran “útiles sociales”. Asimismo, establecía “protecciones” a los pobres que trabajaban para que no se “contaminaran” con los que no lo hacían ni había posibilidades de que lo hicieran.

Uno de los interrogantes que orientan a este estudio es si estas clasificaciones sobre las que subyacen representaciones inherentes al trabajo se presentan actualmente de manera “aggiornada”.

Otra modalidad que se imponía para garantizar la necesidad de trabajar bajo el nuevo régimen y que acompañaba el proceso de industrialización era generando una existencia precaria en los trabajadores a través de salarios sumamente bajos, creando de este modo la necesidad de continuar trabajando para garantizar un mínimo ingreso.

Bauman afirma que:

La sociedad industrial iba acompañada de una convicción y de una seguridad: el número de personas que se transformaban en obreros crecería en forma incontenible y la sociedad industrial terminaría por convertirse en una suerte de fábrica gigante, donde todos los hombres en buen estado físico trabajarían productivamente. El empleo universal era la meta no alcanzada todavía, pero representaba el modelo del futuro (Bauman: 2000: 33).

Es en este sentido que estar sin trabajo significaba la violación a la norma. De este modo, el trabajo se constituía en la sociedad industrial en el ordenador de la vida individual y social así como el medio que garantizaba la supervivencia de la sociedad en su conjunto. El trabajo se conformaba como eje individual ya que por un lado generaba un ingreso y a la vez, definía la posición social conforme al tipo de trabajo que se realizaba.

En relación al trabajo como ordenador social, en el marco del mismo se desplegaban lazos sociales y también era el espacio donde se incorporaba cierta disciplina, los horarios de vida estaban regulados por el trabajo, el acatamiento a normas y a la autoridad. Incluso, desde una perspectiva de género podemos identificar el modelo de familia que en relación al trabajo se



iba configurando: un modelo patriarcal, donde era el hombre quien mayormente cumplía el lugar de proveedor y la mujer quien se ocupaba de las tareas al interior de la esfera doméstica.

Así, se generó lo que se conoce como “reproducción sistémica” de la sociedad. Bauman al respecto afirma “todo quedaba organizado bajo la dirección de los dueños o gerentes del capital; pero se lo lograba gracias al esfuerzo de la mano de obra asalariada” (Bauman, 2000: 36).

A partir de la crisis del modelo de acumulación, que se desarrolla a mediados de la década del setenta, se va a producir un cambio fundamental: la lucha por la autonomía y la libertad que se dio en los inicios de la sociedad industrial se fue transformando paulatinamente en una lucha por los excedentes. En el caso de los asalariados, fueron las diferencias en las remuneraciones lo que fue determinando la posición social de los productores, quedando atrás la valoración por el esfuerzo en el trabajo. Lo que plantea Bauman en relación a este pasaje es que se ha transitado desde una sociedad de productores a otra de consumidores, lo que en sus propios términos él denomina “de la ética del trabajo a la estética del consumo” (Bauman, 2000: 43). Este autor considera que la función que antes ocupaba el trabajo de integración social y reproducción del sistema productivo hoy se asienta en la iniciativa del consumidor<sup>6</sup>; en este pasaje, se presentan transformaciones a nivel identitario, tornándose la posibilidad de consumo en un valor relevante en su conformación.

Ante la crisis de la sociedad salarial, Castel formula que:

precisamente en el momento en que parecían haberse impuesto definitivamente los atributos ligados al trabajo para caracterizar el estatuto que ubicaba y clasificaba al individuo en la sociedad, en detrimento de los otros sostenes de la identidad, precisamente, en ese momento, la centralidad del trabajo ha sido brutalmente cuestionada (Castel, 1997: 389).

La relación salarial supone un modo de retribución de la fuerza de trabajo –el salario-, una forma de disciplina del trabajo – paradigmas productivos taylorista y fordista- y la normativa que regula la relación laboral. En el marco de la sociedad salarial los trabajadores gozaban de derechos laborales regulados por el contrato de trabajo, formaban parte de un colectivo regulado por un estatuto social, que los reconocía más allá de su condición individual, bajo el

---

<sup>6</sup> Sin embargo, hoy esta interpretación se encuentra en debate. Cabe aclarar que Enrique de la Garza Toledo et al (2005) toman una posición crítica respecto a los análisis de Bauman, Sennet y Beck ubicando a los mencionados autores como “para-postmodernos”: haciendo hincapié en la preposición “para” señalan que estos autores se dirigen y aproximan a los postulados de la Postmodernidad, distinguiendo que los autores “para-postmodernos” enfocan sus baterías en contra del Trabajo, cuando el planteamiento Postmoderno es más general” (de la Garza Toledo, 2005: 13).

sistema taylorfordista los trabajadores se fijaban a un puesto de trabajo, se plasmaba una división social y técnica del trabajo que regulaba los modos de llevarlo a cabo, los ritmos y cadencias del mismo, quedando delimitadas las funciones de planificación, supervisión y ejecución; la producción en serie de productos homogéneos necesitaba a la vez de una sociedad de productores, como instrumento propio del Estado Keynesiano se propugnaba el pleno empleo; bajo el vínculo paternalista que caracterizó al fordismo se regulaban las normas de vida y consumo de los trabajadores, resultando que los mismos productores eran quienes consumían lo que producían, por ello con el fordismo se garantizaba una remuneración que diera espacio al consumo, generando lo que se denomina “círculo virtuoso del fordismo”.

Respecto al desarrollo de la sociedad salarial, Castel (1997) plantea que éste dependía del crecimiento económico y del desarrollo del Estado Social. La intervención estatal en tanto garantía de una protección social generalizada, el equilibrio económico y la función de generar compromiso entre los actores asociados en el proceso de crecimiento.

La cuestión social actual es interpretada desde la lectura del resquebrajamiento de la sociedad salarial.

Atendiendo a las cuestiones atribuidas a la sociedad salarial, lo que ésta generaba en términos de representaciones sociales eran sistemas de creencias que colocaban al trabajo en un lugar de centralidad; las representaciones sobre el progreso se ligaban a las posibilidades de movilidad social ascendente con base en el esfuerzo del trabajo y en el marco de un Estado Social, que brindaba protección; las trayectorias laborales estaban signadas por un camino sin intermitencias, en una situación del mercado de trabajo que ofrecía posibilidades de inserción y continuidad en las posiciones laborales.

Richard Sennet distingue la concepción del tiempo que se tenía en el marco de la organización laboral fordista como lineal a diferencia de la representación del tiempo que se puede modelar bajo el nuevo paradigma de organización de trabajo caracterizado por la flexibilidad, generador de un tiempo disfuncional e incierto. A partir de estas apreciaciones el autor aborda las particularidades que se establecen en uno y otro caso en términos de compromiso y de vínculos sociales, señalando cómo bajo la organización laboral propia del taylorfordismo los vínculos resultaban sólidos en tanto éstos dependen de una asociación larga, mientras que la

actual organización del trabajo va signando vínculos débiles, producto de la intermitencia laboral<sup>7</sup>.

En esta investigación partimos de resultados obtenidos en los estudios que realicé previamente ya aludidos, que dan cuenta de los resquebrajamiento de las representaciones en la población que ha quedado sin trabajo o con dificultades de inserción en el marco de las transformaciones laborales, población destinataria de los PSE y PTC. Para conocer cuáles son las representaciones sobre el trabajo por parte de estos agentes, cómo éstas se han ido modelando a medida que se fueron produciendo cambios en las trayectorias laborales conforme a las transformaciones del mercado de trabajo, los aportes de los autores que desarrollamos se consolidan como sustento teórico para aplicar en el análisis de las representaciones objeto de estudio.

En la próxima sección desarrollamos la noción de representaciones sociales, considerando contribuciones provenientes del campo de la Psicología Social.

### **5.b. Representaciones sociales: enfoque de la Psicología Social:**

Serge Moscovici, parte del concepto de representación colectiva que trabajó Émile Durkheim para centrarse en este campo, específicamente estudió cómo las personas conforman y son conformadas por la realidad social, a través de una construcción de carácter intersubjetivo, lo que presupone procesos de interacción y comunicación mediante los cuales las personas comparten y experimentan a los otros.

Por su parte, de la vasta obra de Sigmund Freud también se ha nutrido la teoría de las representaciones sociales. Una de las ideas que dan cuenta de ello se desarrolla en “Psicología de las masas y análisis del yo” (1921) al plantear Freud el carácter social de la psicología individual como una característica constituyente de la vida humana.

Asimismo, las nociones representación del mundo en el niño, de esquema social operatorio, los conceptos de asimilación y acomodación de la Psicología piagetiana le aportaron

---

<sup>7</sup> Como se señaló, de la Garza Toledo y colaboradores (2005) critican el análisis realizado por Richard Sennet. La crítica –entre otros aspectos- recae en que si bien Sennet pareciera que critica los efectos de la globalización, la solución que Sennet propone no es limitar a la flexibilización sino generar un cambio cultural para que quienes resulten afectados acepten la nueva situación. Lo que de la Garza Toledo et al leen de los aportes de Sennet –y se refieren también a Bauman y Beck como autores “para-postmodernos” -, es que entienden que “la inestabilidad no viene del ciclo económico sino del nuevo modelo institucional”, planteando una posición que parece crítica pero que termina aceptando como inevitables las tendencias hacia la flexibilidad.

elementos a Moscovici para explicar el proceso de formación y funcionamiento de una representación social.

Otros autores cuyos aportes son considerados en la teoría de las representaciones sociales son los de Berger y Luckman (1967), quienes conciben el conocimiento de la realidad como construcción social en el ámbito subjetivo, sosteniendo que el conocimiento en la vida cotidiana tiene un carácter generativo y constructivo y que la naturaleza de esta construcción es social, siendo que el lenguaje y la comunicación se constituyen en mecanismos que transmiten y crean esa realidad.

En el año 1972 Claudine Herzlich y Denise Jodelet, -seguidoras de Moscovici-, sintetizan los principios fundamentales de la teoría y posteriormente Jodelet, tras un estudio de la categoría, reelabora el concepto.

La teoría de las representaciones sociales considera y conjuga las dimensiones cognitivas y sociales de la construcción de la realidad. En esta construcción resulta fundamental la posición social y el lenguaje al posibilitar la acumulación de conocimiento que se transmite a través de las diferentes generaciones.

Moscovici conceptualiza a las representaciones sociales como conjuntos de elementos informativos, valorativos, normativos, ideológicos, afectivos y conductuales que poseen los miembros pertenecientes a una población homogénea (Moscovici, 1983).

Moscovici y Jodelet coinciden en que las representaciones sociales son construidas por los sujetos frente a la necesidad de saber a qué atenernos ante el mundo que nos rodea. Nos es necesario adaptarnos, identificar y resolver los problemas que se presentan, controlar el mundo de modo físico e intelectual.

Las representaciones que conformamos son compartidas con otros para comprender, controlar o afrontar el mundo de objetos, personas, sucesos e ideas. Es por este motivo que desde esta perspectiva las representaciones son sociales y tienen la función de orientar el modo de designar y definir los aspectos de la realidad e interpretarlos y de tomar una posición ante ellos.

Las formas en las que se presentan las representaciones sociales son variadas, puede tratarse de imágenes que engloban a conjuntos de significados; sistemas de referencia y de

clasificación; teorías que permiten explicar y clasificar a fenómenos, individuos y a nuestro entorno y que generan una forma de conocimiento social.

Simultáneamente, las representaciones contienen de modo implícito a la actividad mental que permite posicionarse con respecto a las situaciones y sujetos.

De manera que las representaciones sociales están ubicadas en un campo de intersección entre lo psicológico y lo social; brindan un sentido que participa de la construcción social de la realidad y están orientadas hacia la comprensión y dominio del entorno de los sujetos.

Jodelet plantea que la representación social está conformada por un contenido y se relaciona con un objeto. Asimismo, se trata de la representación de un sujeto en relación con otro; de manera que la representación está vinculada con la posición que ocupan los individuos en la sociedad y en la cultura (Jodelet, 1993).

La representación social no es el reflejo exacto de lo real sino que implica un proceso de relación con el entorno; está sustituyendo y está en el lugar del objeto representado, por ello la representación está ligada al símbolo; tiene un carácter constructivo y creativo. El objeto es reconstruido de tal manera que sea consistente con el sistema de evaluación utilizado por los individuos en su consideración.

En esta línea, Jean Abric (1994) plantea que toda realidad está representada, apropiada por el individuo o grupo, reconstruida en su sistema cognitivo, integrada en su sistema de valores, dependiendo de su historia y del contexto social e ideológico que lo rodea. Y es esa realidad apropiada y reconstruida la que constituye para el individuo o el grupo, la realidad misma.

La representación reestructura la realidad para permitir una integración a la vez de las características objetivas del objeto, de las experiencias anteriores del sujeto y de sus sistemas de actitudes y de normas. Esto permite definir a la representación como una visión funcional del mundo, que permite al individuo o al grupo dar un sentido a sus conductas y comprender la realidad a través de su propio sistema de referencias. La representación funciona como un sistema de interpretación de la realidad que rige las relaciones de los individuos en su entorno físico y social, ella va a determinar sus comportamientos o sus prácticas.

Alfonso Pérez (2007) afirma que las representaciones sociales son un proceso; en tanto se trata de pensamiento constituido y constituyente al mismo tiempo:

Son pensamiento consuetudinario ya que se transforman en productos que intervienen en la vida social como estructuras preformadas que posibilitan interpretar la realidad. Son pensamiento constituyente pues no sólo reflejan la realidad sino que intervienen también en su elaboración. Por ello se puede afirmar que la representación social es un proceso de construcción de la realidad (Alfonso Pérez, 2007: 8).

Las representaciones sociales se construyen a partir de las creencias compartidas, los valores considerados básicos y a partir de referencias históricas y culturales. Los mecanismos de objetivación y anclaje provienen de la dinámica misma de las representaciones sociales; el de objetivación se refiere a la transformación de conceptos abstractos extraños en experiencias o materializaciones concretas, implica la selección de elementos que forman parte de la representación –de acuerdo a criterios culturales-; la objetivación en un núcleo figurativo –una estructura de imagen reproducirá de manera visible una estructura conceptual-, una imagen nuclear concentrada y la naturalización, a través de la cual las imágenes sustituyen a la realidad; la objetivación otorga sus herramientas al anclaje, segundo proceso de la representación social. El anclaje da cuenta de cómo inciden las estructuras sociales sobre la formación de representaciones y de cómo intervienen esquemas ya conformados en la elaboración de nuevas representaciones. La jerarquía de valores sociales contribuye a crear respecto a los diferentes objetos y sus representaciones, una “red de significados”. Los significados tienen incidencia sobre las relaciones establecidas entre los diferentes elementos de la representación. Asimismo, los elementos de la representación no sólo expresan relaciones sociales, sino que también contribuyen a constituir las. El sistema de interpretación tiene una función de mediación entre el agente y su medio, así como entre los miembros de un mismo grupo (Moscovici, 1993).

Las representaciones sociales se construyen en función de las prácticas sociales, especialmente aquellas que se encuentran relacionadas con las diversas modalidades de comunicación social, así como en función de las posiciones sociales; en ellas encontramos expresadas el conjunto de creencias, valores, actitudes, normas y tradiciones.

La representación es un sistema socio-cognitivo. El componente cognitivo alude a un sujeto activo, desde este punto de vista tiene un componente psicológico y también tiene un componente social ya que está directamente articulada con las condiciones sociales en las cuales se elabora o se transmite una representación.

Uno de los componentes fundamentales de la representación es su significación, esta significación está atravesada por los efectos del contexto discursivo y por el contexto social

(articulado con el contexto ideológico y por el lugar ocupado en el sistema social por el sujeto o grupo determinado).

Para el caso de esta investigación nos interesa resaltar que la referencia al contexto sociocultural en tanto aspecto que incide en la conformación de representaciones, alude a considerar las condiciones históricas, económicas e ideológicas en que surgen, se desarrollan y desenvuelven los grupos y objetos de representación que analizamos; del mismo modo, desde esta perspectiva resulta relevante considerar en la construcción de representaciones a las instituciones u organizaciones con las que interactúan los sujetos y grupos.

Para estudiar a las representaciones sociales tomamos aportes del enfoque desplegado por los autores enmarcados en la Psicología Social; sin embargo, nos resulta necesario considerar la perspectiva relacional que desarrolla Pierre Bourdieu ya que si bien desde el campo de la Psicología Social se contempla al entorno sociocultural, es a partir de las contribuciones de Bourdieu que podemos comprender de qué modo se establece una relación dialéctica entre los aspectos objetivos y subjetivos, aspecto que desarrollamos en el próximo apartado.

### **5.c. Aportes teóricos desde la perspectiva analítica de Pierre Bourdieu:**

Desde el enfoque de Bourdieu, se plantea que tanto una perspectiva objetiva como subjetiva, resultan parciales y se constituyen en modos de conocimiento teórico. De manera que es necesaria una doble mirada, en tanto dos momentos del análisis, considerando tanto la realidad como la percepción de esa realidad. Esto implica para esta investigación, que el enfoque no queda restringido a analizar las objetivas condiciones de vida y las condiciones estructurales que las determinan sino también a conocer y explicar a los destinatarios de los programas sociales en tanto agentes sociales, esto es con la capacidad y posibilidad de modificar a dichas condiciones.

De modo que se trata de aprehender las formas de construcción de la realidad social contemplando que esta construcción está atravesada por coacciones estructurales y que

las estructuras estructurantes, las estructuras cognitivas, son ellas mismas socialmente estructuradas, porque tienen una génesis social; (...) la construcción de la realidad social no es solamente una empresa individual, sino que puede también volverse una empresa colectiva (Bourdieu, 1988: 134).

Tomando en consideración una dimensión histórica sincrónica y diacrónica, se pretende identificar y comprender a las prácticas y representaciones sociales, esto es, estudiar la estructuración de las mismas, para lo cual no sólo se tiene en cuenta "(...) a la posición -y la

trayectoria de la misma-, que ocupa el agente en el sistema de relaciones (...), sino también a los habitus incorporados por el agente, en cuanto esquemas de percepción, de evaluación y de acción (A. Gutiérrez, 1997: 26).

Bourdieu supera la oposición que se establece entre las estructuras y las representaciones y la tensión entre dos perspectivas que parecieran dicotómicas: el objetivismo y el subjetivismo; él considera que las condiciones sociales existen en las cosas y en los cuerpos; en los campos y en los habitus, tanto de manera objetiva como simbólica. Entendemos que este enfoque complementa y avanza sobre la perspectiva de la Teoría de las Representaciones Sociales, ya que incluye a las condiciones sociales pero desde esta mirada no se trata sólo de considerar los aspectos sociales sino a las estructuras sociales con la característica de ser al mismo tiempo estructurantes, las que pueden aprehenderse a través de las prácticas: “Sin duda, los agentes tienen una captación activa del mundo. Sin duda construyen su visión del mundo. Pero esta construcción se opera bajo coacciones estructurales. (...) las disposiciones de los agentes, sus habitus, es decir las estructurales mentales a través de las cuales aprehenden el mundo social, son en lo esencial el producto de la interiorización de las estructuras del mundo social.” (Bourdieu, 1988: 133-134).

Desde la perspectiva de Bourdieu se incorpora una particularidad: “*las estructuras sociales existen dos veces (...)*” (Gutiérrez, 2003: 31), en tanto hay una dimensión de lo social conformada por relaciones objetivas independientes de los actores, pero al mismo tiempo, los individuos tienen un conocimiento práctico de esas relaciones. Desde esta mirada el análisis abarca a la dimensión “objetiva” y a la “subjetiva”, comprendiendo al mismo tiempo, la relación dialéctica que se da entre estas dos dimensiones.

Por otra parte, la noción de *campo* en la teoría de Bourdieu, remite a sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones. De manera que pensar en términos de campos, es pensar relacionalmente: se trata de espacios estructurados de posiciones, a los cuales están ligadas cierto número de propiedades que pueden ser analizadas independientemente de las características de quienes las ocupan.

El *campo* al que nos referimos en la tesis, es el de la gestión de las políticas sociales, específicamente de los programas que estudiamos en esta investigación.

Las prácticas sociales, las percepciones y las apreciaciones de las propias prácticas así como las de los demás agentes, son comprendidas desde este enfoque como generadas y



organizadas a partir de un habitus, “un punto de vista”, que permite abordar el encuentro entre la historia objetivada y la incorporada. El concepto de habitus permite articular lo individual y lo social, las estructuras internas de la subjetividad y las estructuras sociales externas. Bourdieu conceptualiza al habitus como:

sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente “reguladas” y “regulares” sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas y, por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta (Bourdieu, 1980: 86).

Las representaciones de los agentes, van a modificarse conforme a su posición y por lo tanto a sus intereses y de acuerdo al habitus, en tanto sistema de esquemas de producción de prácticas y sistema de esquemas de percepción y apreciación de prácticas.

Asimismo, y en relación con la noción de campo, Bourdieu afirma que “para que un campo funcione es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los habitus que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de lo que está en juego, etc.” (Bourdieu, 1990: 136). Esta “condición” se presenta en el campo que consideramos en la investigación; así, podemos distinguir entre los entrevistados un conjunto de “creencias” necesarias para que dicho campo funcione, así como podemos también identificar una serie de situaciones que expresan las luchas y disputas por la distribución del capital que en él circula así como estrategias para obtener dicho capital. Dado que es la distribución del capital que está en juego, lo que define las diferentes posiciones constitutivas de un campo, se conforma como un eje a indagar cuál es la distribución del capital en dicho campo, teniendo en cuenta la perspectiva necesariamente relacional para poder comprender las posiciones relativas.

Teniendo en cuenta los criterios o principios de distribución de capital específico, que definen posiciones específicas en cada campo, podemos delinear lo siguiente: 1) Posesión o no del capital en juego. 2) Posesión mayor o menor. 3) Carácter legítimo o no legítimo de la posesión del capital o del poder de administrarlo (reconocimiento social, legitimación social que se tiene del capital acumulado o del poder de administrarlo).

Los lugares en el campo determinan las relaciones de poder, de dominación-dependencia que se establecen entre los agentes que entran en competencia y en lucha por el capital que se disputa en el campo.

En este sentido, a priori, podemos pensar que se presenta una primera relación entre las posiciones dominantes (aquellas detentadas por quienes poseen el capital acumulado) y posiciones dominadas (ocupadas por quienes no poseen el capital, en este caso serían mayormente los destinatarios de los programas). A su vez, el mayor o menor grado de posesión y de legitimidad social, también incide en los matices que asuman estas relaciones de poder entre las posiciones sociales.

Bourdieu plantea que las prácticas sociales serán analizadas en tanto estrategias implementadas por el agente social, en defensa de sus intereses. De modo que las prácticas sociales están constituidas por la posición ocupada “*los puntos de vista son vistas tomadas a partir de un punto*” (A. Gutiérrez, 1997: 51). Esto nos permitirá comprender el sentido de las prácticas que se dan a la hora de establecer relaciones en el marco de un programa social entre los diferentes actores y de identificar a los agentes sociales involucrados.

Como anticipamos, en esta tesis consideramos ambas perspectivas: los aportes de la Teoría de las Representaciones Sociales y los desarrollos de Bourdieu. De la primera, nos parece relevante rescatar el sentido, composición y funciones de las representaciones sociales. De Bourdieu nos interesa la propuesta de abordaje relacional, que en esta tesis implica la posibilidad de ubicar a la gestión de políticas sociales en tanto campo, donde se articulan intereses y capitales en juego.

Asimismo, uno de los aspectos centrales que tomamos de Bourdieu es la noción de habitus ya que ésta articula lo individual y social, lo subjetivo y lo social sin que predomine desde esta perspectiva una u otra dimensión. Las prácticas y representaciones que pueden conformarse en ese entrecruzamiento están atravesadas por esas estructuras estructuradas que pueden también actuar como estructuras estructurantes. Este aspecto no es contemplado en la Teoría de las Representaciones –que desplegamos en el apartado anterior- y que en esta investigación nos interesa incluir, ya que plantea un aporte sustantivo en el abordaje del campo donde se articula lo individual y lo social; pensamos que no soslayar este aspecto permitirá tener una visión más vasta para conocer y comprender las representaciones sobre el trabajo, los programas aludidos y con qué aspectos éstas se articulan. Tal como señala La Serna (2010) Bourdieu se ubica en la perspectiva analítica denominada “de síntesis”, la cual cuestiona la

predominancia de lo objetivo o de lo subjetivo y entiende a las mismas como “macro-dimensiones” entre las que se articula una relación de mutua influencia que incide en que su abordaje no sea comprendido sólo desde lo discursivo sino también que implica el estudio de la relación de éste con las normas y reglas sociales.

En este sentido, es que en esta investigación consideramos a los sujetos como agentes, es decir sujetos con la capacidad de interpretar y transformar el mundo social.

Las estructuras sociales no constituyen una realidad sin posibilidad de modificación ni son exclusivamente determinantes de los comportamientos, aunque –conjuntamente con otros aspectos-, constituyen referencias significativas de dichos comportamientos e integran el campo de representaciones sociales.

#### **5.d. Trayectorias laborales:**

Una de las dimensiones que también se conforma como referencia en la construcción de representaciones es la trayectoria laboral.

Entendemos con Muñiz Terra (2007a: 49) a las trayectorias laborales como un concepto teórico – metodológico amplio que centra su atención en la interpretación de fenómenos sociales a lo largo del tiempo y que posibilita la reconstrucción de las posiciones que van recorriendo las personas en el transcurso de la vida, permitiendo el análisis del impacto que sobre ellas tienen los procesos, instituciones y normas sociales. Las trayectorias laborales forman parte de la vida de los sujetos, de modo que su abordaje permite comprender los pasajes de una posición a otra en un período de tiempo. Si bien las trayectorias laborales son individuales reconocemos que están afectadas por cuestiones sociales. Es en este sentido que entendemos a la trayectoria de trabajo no sólo como una categoría objetiva y mensurable, sino como una experiencia social que se construye en relación con la cultura, el mercado y la subjetividad de cada individuo y que forma parte del itinerario y trayectoria de vida de una persona en la que se entrelazan aspectos vinculados a la historicidad individual y social de los sujetos (Gabinetti, 2006a: 16).

En el caso de la población destinataria de planes sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos se presentan trayectorias de precariedad laboral, en otros, estos recorridos por trabajos precarios se combinan con el ingreso y permanencia en un plan, por lo que en esta investigación a partir de la noción de trayectoria incluimos tanto la estrictamente laboral como la que los agentes receptores de programas van construyendo en el marco de los

mismos planes que perciben. Asimismo, en el caso particular de las mujeres estas trayectorias laborales conviven con el trabajo reproductivo y de cuidado, lo que forma parte también de las trayectorias de dichas mujeres, definiendo particulares condiciones de vida que se articulan con las posibilidades y características de la inserción en el mercado de trabajo, así como en la realización de las contraprestaciones o en el cumplimiento de las condicionalidades en el marco de los mencionados programas.

Las trayectorias laborales de los destinatarios/as de los programas a los que aquí nos referimos, se encuentran de algún modo signadas por las transformaciones que se han desplegado en el mundo del trabajo. Dichos programas se han constituido en los noventa con el propósito de dar respuesta a la situación de desempleo, problemas de empleo y sus consecuencias en términos de pobreza e indigencia que se profundizan en esa década.

En la sección siguiente desarrollamos las características principales de las transformaciones estructurales y de los cambios en el mundo del trabajo a los que aludimos.

## **6. MARCO CONTEXTUAL**

### **6.a. Crisis del modelo de acumulación. Flexibilidad laboral y trabajo precario:**

A mediados de los setenta se presenta una crisis del modelo de acumulación con estancamiento del crecimiento, inflación, fin de la situación de casi pleno empleo, aumento del desempleo y disminución de la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. En este marco y con aplicación de medidas de cuño neoliberal, se conformó un nuevo paradigma productivo caracterizado por la “flexibilidad”; en los noventa se aplicaron una serie de políticas que siguieron los lineamientos del denominado “Consenso de Washington”: privatizaciones, introducción progresiva de capital privado en empresas públicas, incremento de tarifas de servicios públicos y reducción de subsidios, exaltación de la lógica mercantil en el funcionamiento de instituciones de seguridad social, atracción de inversiones extranjeras directas, apertura del mercado con reducción de tasas arancelarias favoreciendo a las importaciones, desregulación de los mercados, control del gasto público social, moderación en el incremento de los salarios a niveles por debajo del incremento de la productividad (Neffa et al, 2010).

En esta coyuntura las empresas descentralizan las unidades de producción, apelan a la subcontratación, tercerización y externalización de la fuerza de trabajo hacia unidades productivas con menores costos laborales. El riesgo se transfiere a otras empresas y a los mismos clientes.

Atendiendo al análisis que Galin y Pautassi (2001) hacen respecto al mercado de trabajo y políticas sociales en América Latina, podemos precisar que la extensión de la flexibilidad se presenta a partir de este período en el mercado de trabajo, ya que las altas tasas de desempleo disminuyeron las posibilidades de empleo estable; flexibilidad en el empleo, debido a que los empleadores pueden despedir sin costos elevados ni grandes inconvenientes de orden legal; flexibilidad en el puesto de trabajo, por las rotaciones y rasgos de polivalencia que hoy exige el mercado de trabajo a los trabajadores; flexibilidad en la remuneración, ya que los ingresos no son estables y flexibilidad en el medio ambiente de trabajo, el cual se encuentra escasamente regulado o está desregulado lo que lo hace más riesgoso.

Pautassi (2010) señala respecto a la aplicación de estas medidas y su correlato en el aumento sostenido de la pobreza y la indigencia en la región latinoamericana que han transformado a América Latina en el continente más desigual:

Si se observa la trayectoria de los países de América Latina, se evidencia que aún en aquellos que experimentaron una suerte de 'prodigio económico, duplicando su PBI, modernizando y dinamizando sectores de la economía, se mantuvo, simultáneamente, una férrea capacidad, década tras década, de conservar o agravar la inequidad y exclusión social (Pautassi, 2010: 27).

El modelo de desarrollo aludido, acompañado por reformas en materia laboral, ha conllevado en Argentina, así como en otros países de la región al aumento de la pobreza e indigencia; presentándose una estructura social polarizada con unos pocos que concentran la riqueza y un aumento de la situación de empobrecimiento y pobreza en las bases de la pirámide social<sup>8</sup>.

Asimismo, la aplicación de estas medidas ha producido transformaciones en las formas de inserción productiva, en la pérdida de prestaciones de seguridad social que complementaban al trabajo asalariado estable, en la reducción en el acceso a prestaciones sociales y en la propia concepción de la política social.

---

<sup>8</sup> Al respecto se puede profundizar este tema en Svampa (2005) *“La Sociedad Excluyente”*, Taurus, Buenos Aires.

En el caso argentino en los noventa se producen cambios en materia de la normativa laboral, que favorecen las modalidades de contratación denominadas “flexibles”, lo que entre otras consecuencias incide en la severa restricción a la seguridad social a la que quedan expuestos los trabajadores.

El aumento del desempleo y de los problemas de empleo que se presentan a partir de mediados de los setenta y se profundizan en los noventa incide en el aumento del trabajo de las mujeres provenientes de hogares pobres y empobrecidos y también de los jóvenes, quienes se incorporan al mercado de trabajo sustituyendo o complementando los ingresos provenientes del tradicional “jefe de hogar”. El contexto disciplinante de elevadas tasas de desocupación tiene una incidencia negativa en los salarios que tienden a la baja y también va en desmedro de la calidad de los puestos de trabajo a los que acceden estos grupos que en general se insertan en trabajos de bajo o nulo nivel de calificación, dentro del denominado sector informal y sin cobertura de la seguridad social.

Una de las transformaciones significativas del mundo del trabajo está vinculada a la calidad de los trabajos. Con la crisis de mediados de los setenta, la precariedad laboral se comienza a manifestar con intensidad. Sin embargo, esta modalidad se ha incrementando a lo largo del tiempo. A partir de la crisis del régimen de acumulación se transforma la forma típica de relación salarial fordista, presentándose un aumento del trabajo precario, del trabajo en negro y del informal-. Neffa et al (2010) observan que si bien estas tres modalidades -el trabajo informal, no registrado y el precario- tienen rasgos comunes, también presentan distinciones: las tres modalidades se caracterizan por su precariedad, y tienen rasgos que coinciden pero al mismo tiempo, presentan especificidades.

Se considera por empleo informal al que

tiene lugar en un grupo de unidades de producción que forman parte del sector de los hogares como empresas de hogares y que están dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios que no constituyen una entidad jurídica independiente del hogar propietario ni de los miembros del mismo y que no tengan una contabilidad completa (Neffa y otros, 2008: 237).

Esta categoría abarca a los trabajadores por cuenta propia (excepto profesionales); trabajadores familiares no remunerados; empleados asalariados y empresarios de micro establecimientos con menos de cinco ocupados; personal de servicio doméstico y asalariados que tienen empleos informales precarios.

El trabajo/empleo precario se opone al denominado “empleo típico”<sup>9</sup> y se refiere a una inserción endeble de los asalariados en el sistema productivo, caracterizado por diversas modalidades: tiempo de trabajo intermitente, temporario o por tiempo determinado, a tiempo parcial, sin garantías de estabilidad ni derecho al preaviso y la indemnización por despido. El trabajo/empleo precario puede desplegarse tanto en el sector formal como informal. En esta conceptualización se ubica al trabajo/empleo no registrado, esto es: aquellos asalariados que no cuentan con aportes hechos por los empleadores al sistema de seguridad social y por lo tanto sin acceso a la red de seguridad social a la que se accedía a través del empleo típico: “mediante un complejo institucional que abarcaba a todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo” (Galín y Pautassi, 2001: 45), lo que abarca: seguridad en el mercado de trabajo, en el ingreso del trabajo; seguridad en el puesto de trabajo (legislación sobre protección al despido, preaviso, licencias); en las condiciones de trabajo; seguridad en la representación de los intereses del trabajo (práctica de la negociación colectiva por ramas de actividad).

Es de distinguir las particularidades entre las categorías aludidas (trabajo precario, no registrado e informal) y al mismo tiempo las articulaciones y relaciones de complementariedad que se establecen entre ellas. Lo que señalan expertos en el tema como Julio Neffa, Luis Beccaria y Mariana Busso es que el trabajo no registrado (en negro) y el trabajo informal son modalidades del trabajo precario. Los mencionados referentes en el tema expresan que quienes están más expuestos al trabajo precarios son los más vulnerables: jóvenes, -sobre todo quienes tienen bajas calificaciones profesionales-, trabajadores adultos al final de su vida activa despedidos o jubilados prematuramente, trabajadores de países vecinos indocumentados, quienes tienen bajos niveles de calificación, mujeres jefas de hogar con bajo nivel de educación formal.

Los destinatarios de los programas que aquí consideramos comparten gran parte de las características enumeradas. En el caso particular de los entrevistados en el marco de esta investigación, en general perciben un ingreso a través de uno de estos programas que complementan con actividades laborales informales (las denominadas “changas”, en el caso mayormente de los hombres) y en el trabajo no registrado (en general en el caso de las mujeres que realizan trabajos domésticos remunerados en unidades domésticas), todos

---

<sup>9</sup> Los “empleos típicos” –propios del “fordismo”- se caracterizan por ser trabajos asalariados, el contrato por tiempo indeterminado, con predominio de los convenios colectivos a nivel de rama o sector, salarios regulados por instituciones y normas con involucramiento del conjunto de los trabajadores a través del salario mínimo legal, el convenio colectivo, la normativa respecto a las asignaciones familiares y seguros sociales (Neffa et al, 2010).

trabajos precarios. Las mujeres, además son quienes usualmente se ocupan de las actividades de cuidado, recayendo sobre ellas estas responsabilidades incluso en forma promovida por la normativa de los mismos PTC<sup>10</sup>.

#### 6.b. Reformas a partir de los noventa y transformaciones en el mercado de trabajo en Argentina:

Podemos precisar que las *reformas estructurales* que se inician a partir de 1991 modificaron el marco regulatorio que enmarca al proceso de acumulación con el propósito de abrir la economía a la competencia internacional y reducir el rol del Estado (Beccaria y Mauricio, 2005).

Las privatizaciones buscaron reducir el papel del Estado y simultáneamente ésta fue una de las modalidades que incentivó la entrada de capitales. También se buscó generar el ámbito propicio para generar inversiones de alta rentabilidad. De este modo se vendieron gran parte de las empresas públicas, se concesionaron servicios y se privatizó el sistema de pensiones (optando entre el régimen público o el de capitalizaciones). Asimismo, se introdujeron reformas al sistema tributario resultando el impuesto al valor agregado (IVA) el tributo que resultó más relevante. En este marco, se produjeron las reformas en materia de normativa laboral que “flexibilizaron” las diagnosticadas “rigideces” –por parte del gobierno y grupos aliados al mismo-<sup>11</sup>.

En relación al comportamiento económico, a partir de la ley de Convertibilidad y por las medidas implementadas en materia fiscal, se logró la reducción de la inflación en 1991. La estabilidad permitió mejorar el poder de compra de las remuneraciones y difundir el crédito de consumo lo cual incidió en el crecimiento de la demanda doméstica. La reducción de la inflación permitió mejorar la recaudación tributaria.

Este escenario aumentó el nivel de actividad hasta que en 1994, ésta se detiene. La crisis mexicana, evidenció la fragilidad de la economía cuya expansión se centraba en la entrada de capitales del exterior. Las condiciones impuestas ante esta situación por el mercado

---

<sup>10</sup> Esta particularidad de los PTC es analizada en el apartado “Familias, trabajo reproductivo y de cuidado”.

<sup>11</sup> La explicación oficial y de los grandes grupos económicos a inicios de la década del noventa para explicar el desempleo y los problemas de empleo, hacía hincapié en las supuestas rigideces de la normativa laboral. Se impulsó establecer flexibilizaciones para promover el aumento del empleo, lo que redundó en cambios importantes en materia de normativa laboral, que concluyeron con la “Ley de Flexibilización Laboral”, estas modificaciones han desfavorecido notablemente a los trabajadores.



internacional se vieron reflejadas en la reducción de la oferta de créditos y en la elevación de las tasas de interés lo cual generó una caída en la producción doméstica.

La revaluación real del peso y la disminución de la protección arancelaria, afectaron negativamente la competitividad de la industria nacional, produciéndose un fuerte crecimiento de las importaciones, sin proliferación paralela de emprendimientos de envergadura destinados a aumentar la capacidad exportadora. En este contexto, muchas ramas de la producción fueron absorbidas por las importaciones y no pudieron continuar produciendo.

En 1998, la crisis de Brasil impactó nuevamente sobre la economía argentina provocando una nueva y profunda fase recesiva en el marco de una restricción externa que “complicaba y encarecía el financiamiento externo adicional requerido para recuperar el crecimiento” (Beccaria y Mauricio, 2005: 26).

Estas complicaciones para acceder al crédito externo se acrecentaron en el año 2001 sobre todo cuando se intensificó la huida del peso lo que resultó por parte del gobierno en declarar el “default” y devaluar el peso. De este modo, se generó un importante proceso inflacionario. En este marco se generó restricción de la liquidez que concluyó con las medidas gubernamentales sobre los depósitos, disminución del poder de compra de las remuneraciones, restricciones al gasto público que significaron un aumento en la recesión lo cual se vio reflejado en el comportamiento del mercado de trabajo.

Efectivamente, para el período que se inicia en los '90 es fundamental hacer una relación de la evolución del mercado de trabajo con la reconversión productiva ya que si bien hubo períodos de estabilización de la economía y crecimiento, en esa coyuntura no se logró mejorar el panorama laboral.

El mercado de trabajo se comportó en forma diferente a lo largo de los noventa, resultando el panorama global de un marcado deterioro en el comportamiento de las variables laborales. Beccaria y Mauricio (2005) identifican cuatro fases bien definidas del nivel de actividad:

- Fase ascendente (desde 1991 hasta 1994): expansión de la ocupación total y asalariada, aunque una fracción importante de los puestos de trabajo fue de jornada parcial. En esta fase se comenzaron a registrar elevados niveles de desocupación abierta (desde el gobierno se lo explicaba por el “efecto llamado” en un contexto “productivo”, mientras que desde una mirada crítica se lo explicaba por el efecto “trabajador adicional” en un contexto de fuerte ascenso de la desocupación de jefes de hogar).

El incremento de productividad en esta fase tuvo lugar en la industria, construcción y en ciertos servicios. Es de considerar que en este período el número de asalariados no registrados se expandió.

Respecto a las remuneraciones, el comportamiento ocupacional tuvo impacto en los ingresos: inicialmente los mismos se recuperaron hasta 1993, año en el que la escasa creación de puestos de trabajo y el mayor índice de subempleo restringieron el poder de negociación de los sindicatos lo cual se reflejó en el estancamiento de las remuneraciones reales durante el año siguiente.

- Fase recesiva asociada a la crisis mexicana (entre 1994 y 1995): en este período aumentó el trabajo informal y se produjo una disminución de las remuneraciones –sobre todo entre los no registrados-.

- Fase desde fines de 1995 hasta mediados de 1998 (crisis Brasil): en esta fase se produjo cierta recuperación, la ocupación comenzó a expandirse, lo cual incidió en la reducción del desempleo. Sin embargo, es de considerar la calidad del empleo: en este período se produjo un aumento del empleo no registrado, así como la expansión de los contratos a tiempo determinado y los empleos de jornada parcial continuaron creciendo más que los empleos plenos.

En relación al poder de compra, “las ocupaciones asalariadas mejoraron cerca del 4% entre septiembre de 1995 y septiembre de 1998” según señalan Beccaria y Mauricio (2005: 36).

- Fase que se extiende desde 1998 hasta mediados de 2002: descenso de la actividad ante las dificultades de financiamiento externo. El empleo, desde 1998 hasta 2000 creció aunque la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo fueron asalariados no registrados y sobre todo, no asalariados.

Las remuneraciones en esta fase se deterioraron nuevamente. La crisis financiera de 2001 incidió en la recesión por lo que el empleo se redujo un 4% entre octubre de 2001 y mayo de 2002. El desempleo elevado conllevó a un deterioro de los ingresos reales de los ocupados.

A partir de los noventa surgieron actividades económicas derivadas de las nuevas formas de consumo y del cambio tecnológico que se presenta en el marco de la globalización; los nuevos puestos de trabajo que generaron estas actividades, resultaron en tareas descalificadas, bajo la forma de contratos eventuales y con baja remuneración. La polarización creciente de la

distribución del ingreso, refleja la situación en cuanto al desempleo, subempleo, la caída salarial desde 1995 y el empeoramiento de las condiciones de trabajo. El deterioro de la situación del empleo y el corrimiento del Estado se expresan en incremento de la violencia, resurgimiento de enfermedades erradicadas, elevados índices de desnutrición, deterioro general de la calidad de vida, inequidad en el acceso a la educación, pauperización de la clase media, aumento de la pobreza e indigencia (Aronskind, 2001).

Asimismo, las modificaciones en la normativa y el ya señalado debilitamiento sindical conllevaron a un importante deterioro en las condiciones de trabajo que se expresa en desempleo, precarización y flexibilización laboral.

### **6.c. Período post-convertibilidad:**

Siguiendo el análisis que realiza Mariana González (2010), se observa que el período que comienza en 2002-2003, presenta un cambio en el contexto internacional: por una parte, aumento fuerte de los precios internacionales de los bienes que Argentina exporta; por otra, a nivel mundial hay tasas de interés bajas, que se reflejan en tasas más bajas en Argentina, lo que genera dos efectos: el crédito es más barato y fomenta inversiones, éstas, a su vez, inciden en el crecimiento de la producción. El otro efecto importante es que en general la tasa de interés compite con la tasa de ganancia que se tendría en un emprendimiento productivo.

Otra cuestión relevante que diferencia este período de la década de 1990 tiene que ver con el tipo de cambio. A pesar de la fuerte devaluación que hubo a partir del 2002, no se presentó un aumento de precios tan elevado como en otros períodos por lo que el tipo de cambio quedó en un nivel más alto en estos años que en la década del noventa y una devaluación de nuestra moneda.

El alto nivel del tipo de cambio tiene efectos sobre el crecimiento: incentiva las exportaciones y encarece las importaciones; incide en que los salarios y los costos argentinos sean más bajos en relación a los de otros países, lo que genera mayor competitividad y un efecto positivo sobre el empleo. Asimismo, la economía creció de un modo diferente a las etapas de crecimiento económico de los noventa: es la producción de bienes la que crece más que el promedio, y la producción de servicios, si bien crece, crece menos; también es de señalar que los sectores que más crecieron son diferentes a los que crecieron en los noventa: textil, calzado, maquinaria. En este contexto de fuerte crecimiento, también aumenta el consumo interno.

Respecto al empleo, a diferencia de los noventa, crece la tasa de empleo durante la post-convertibilidad: el empleo crece a una tasa del 6,5% anual, en promedio. Comparando las tasas entre sectores, crece relativamente más el empleo en los productores de bienes (11% por año), y especialmente en la industria. Lo que remarca Mariana González es que en la Convertibilidad se destruyen puestos de trabajo en la industria y luego de 2002 es uno de los sectores que crea empleo a tasas más fuertes. Sin embargo, señala que antes de que se desatara la actual crisis internacional, se venía observando un cierto agotamiento de este patrón de crecimiento en Argentina. Esto se relaciona con los pilares con los que se sostenía este crecimiento: por un lado el salario real, que estaba en niveles muy bajos, en estos años luego de la devaluación mejora muy lentamente siendo que en 2006 alcanzó los valores de 2001, previo a la devaluación, pero en un momento que ya era de crisis y bajos salarios. Por otro lado, el tipo de cambio alto se va perdiendo con la inflación.

Respecto a la evolución de la tasa de empleo y de la tasa de empleo pleno, -que toma sólo a aquellos ocupados que no son subocupados involuntarios-, después del 2003 ambas tasas crecen de modo muy fuerte, e incluso llegan a niveles más altos que en 1974.

En relación a la distribución del ingreso, el menor empleo y estancamiento del salario en los '90 se refleja en un peso decreciente de la masa salarial sobre el producto; pero a finales de la década ello se revierte debido a la caída del PBI. Tras la devaluación de la moneda en 2002, la fuerte caída de los salarios reales hace que se derrumbe la participación de los trabajadores en el producto. Luego, con la recuperación del empleo y del salario, vuelve a crecer esta participación pero, aún así, queda por debajo de los niveles que tenía en los inicios de la Convertibilidad; generando una recuperación relativa.

A partir del análisis realizado se pone en evidencia la situación en la que se encuentra una gran parte de la población en Argentina de los noventa: sin trabajo o con trabajos precarios, informales o no registrados, sin acceso a las redes de protección o seguridad social. Esta población es la que pasa a ser considerada “vulnerable” y las políticas sociales que se diseñan e implementan se orientan a ella de manera focalizada, atendiendo a problemáticas puntuales –de nutrición, de salud, de trabajo, por ejemplo-. Los programas y planes que se enmarcan en estas políticas se dirigen a la población considerada en situación mayor de riesgo, definiéndola como población “objetivo”. Entre estas políticas se incluyen los programas y planes de empleo y de transferencia de ingresos a los que en esta investigación nos referimos.

#### **6.d. Familias, trabajo reproductivo y de cuidado:**

Este tipo de trabajo es realizado en el marco del ámbito doméstico e incluye a las actividades reproductivas (cuidado de niños y ancianos, limpieza, cocina, etc.), se trata de un trabajo no remunerado, al que aportan mayormente las mujeres en el hogar, al igual que el trabajo que desempeñan en la agricultura, la producción de alimentos, la reproducción y la labor comunitaria.

Las conceptualizaciones que se aplican para la medición estadística en América Latina excluyen al trabajo reproductivo, de cuidado y no remunerado del empleo productivo, contribuyendo de este modo –y entre otros motivos- a la invisibilización del mismo.

Los institutos de estadística de América Latina consideran a la población económicamente activa como aquella que “abarca a todas las personas de uno u otro sexo que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según los sistemas de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia especificado” (OIT, 1988, citado por Neffa et al, 2000:13). Este marco conceptual no incluye dentro de la población económicamente activa (PEA) a quienes realizan estas tareas, ni es considerado en las cuentas nacionales, invisibilizando de esta manera su contribución al aporte nacional.

La población no económicamente activa (o inactiva) contiene a las personas que no están incluidas en la fuerza de trabajo, desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se comprende que:

abarca a todas las personas que no pertenecían a las categorías con empleo o desempleadas en el período breve de referencia y, por lo tanto, no eran corrientemente activas, en razón de asistencia a institutos de educación; dedicación a trabajos en el hogar; jubilación o vejez u otras razones como enfermedad o incapacidad que pueden especificarse (OIT, 1988, citado por Neffa et al, 2000: 13).

De este modo, el marco conceptual que se aplica en las mediciones estadísticas, limita nuevamente la posibilidad de hacer visible la contribución del trabajo doméstico.

El solapamiento del trabajo reproductivo no remunerado realizado mayormente por mujeres en las tareas de cuidado y de formación de capital humano de nuevas generaciones, es un aspecto que no permite un análisis adecuado del impacto de las políticas públicas así como de la planificación y diseño de estrategias para el desarrollo económico y social. La invisibilidad de la relevancia económica que tiene este trabajo influye en la perpetuación de las relaciones económicas y de poder que subyacen a las desigualdades de género. El Consenso de Quito –

aprobado por todos los países de la región en 2007<sup>12</sup>- señala que el valor social y económico del trabajo doméstico no remunerado de las mujeres es un asunto público que compete a los Estados, gobiernos locales, organizaciones, empresas y familias. En ese marco los países se han comprometido a diseñar y aplicar políticas públicas que favorezcan las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres en el ámbito del hogar y reconocen la importancia del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad. Asimismo, los gobiernos se propusieron desarrollar mediciones del trabajo no remunerado con el fin de incorporar los resultados en la contabilidad nacional (Organización Panamericana de la Salud, 2008).

Sin embargo, en América Latina este tema es atendido por organizaciones como la CEPAL o la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pero aún no es una temática que sea tomada en cuenta para analizar el mercado de trabajo y su relación con el trabajo productivo, además, esta perspectiva en general no es considerada en la definición de las políticas sociales. Es dable reconocer los aportes analíticos sobre la temática en la región<sup>13</sup> y, particularmente en el caso argentino en lo que hace al estudio de las políticas sociales desde el enfoque de derechos y de género con los trabajos de L. Pautassi, C. Zibecchi, P. Arcidiácono, -entre otros autores-, quienes plantean que la problemática del cuidado infantil en contextos de alta pobreza se encuentra atravesando un estado de gravedad ya que el mismo no es identificado por sectores de la burocracia estatal, por lo cual prácticamente no se interviene en este sentido en las políticas públicas y por lo tanto este aspecto no ha sido incorporado en los PTC.

Asimismo, un elemento que se vincula con la necesidad de atender al trabajo reproductivo y su aporte e incidencia en el mercado de trabajo por un lado y en la calidad de vida de las personas por otro, es la tendencia en la composición y organización familiar. En Argentina, ésta se ha ido modificando en los últimos treinta años. Al respecto Susana Torrado concluye que se ha entrado en una nueva dinámica, denominada por la bibliografía especializada como

---

<sup>12</sup> El Consenso de Quito fue aprobado en el marco de la 10ª Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe y tuvo lugar en agosto de 2007.

<sup>13</sup> Al respecto se puede consultar –entre otros relevantes antecedentes-: Montañó Virreir, S. y Calderón Magaña, C. (coord.) (2010). *“El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo”* (CEPAL); Izquierdo, M. (2003) *“Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización: hacia una política democrática del cuidado”* (Universidad Autónoma de Barcelona); Salvador, S. (2007) *“Estudio comparativo de la ‘economía del cuidado’ en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay* (IGTN, CIEDUR) y respecto al caso argentino: Pautassi, Laura (organizadora) (2010), *“Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”*. Ed. Biblos, Buenos Aires; asimismo, se pueden recuperar trabajos inherentes a la temática presentados en el VI Seminario Internacional sobre PTC realizado en 2011 por la FAO para América Latina y el Caribe en el sitio <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso6/documentos.htm>.

“segunda transición demográfica”. En la “transición primaria”, prevalecía la familia nuclear como modelo legítimo, la cual se había desarrollado desde el siglo XIX (Torrado, 2007). En tanto que entre los cambios que caracterizan a esta segunda transición, el aumento de las jefaturas de hogar a cargo de mujeres es una de las transformaciones más salientes en la composición de los hogares argentinos en la segunda mitad del siglo XX; asimismo, los hogares monoparentales constituyen el tipo de familia que más ha crecido en las últimas décadas, lo que conlleva a un escenario complejo en lo relativo a la organización de la vida cotidiana y a los derechos y obligaciones entre padres e hijos. Torrado (2007) sostiene que:

las familias monoparentales padecen una vulnerabilidad económica que es intrínseca a su forma de organización, ya que la persona que encabeza la familia –generalmente la madre- suele ser la única perceptora de ingresos y al mismo tiempo la responsable de la jornada doméstica necesaria para la reproducción cotidiana. En este sentido, estos hogares son más lábiles frente al desempleo y a la caída del poder adquisitivo de los ingresos laborales, y cuando la demanda laboral o las retribuciones son más favorables sus responsables tampoco pueden maximizar beneficios vía aumento de horas laborales o doble empleo sin consecuencias negativas sobre la vida del hogar ya que se hace a expensas de la jornada doméstica (Torrado, 2007: 271).

La carga de la jornada doméstica depende del acceso a servicios extradomésticos: ayuda de otras mujeres, acceso a servicios institucionales, contratación de servicio doméstico y equipamiento doméstico.

Las posibilidades de contratación y accesibilidad a estos servicios se concentran en parte de los sectores medios y en los altos, mientras que en el caso de las mujeres pobres, la posibilidad de acceder a éstos cuando media un pago por ellos, es prácticamente inexistente, lo que obliga a estas mujeres a ocuparse de las tareas reproductivas, buscando estrategias diferentes para conciliar las tensiones entre los requerimientos del mercado de trabajo y los del hogar. Al tener que ocupar su tiempo en tareas reproductivas la disponibilidad que estas mujeres tienen para el mercado de trabajo, se ve reducida.

Otra de las transformaciones que se han dado en las familias es la conformación de familias monoparentales secundarias, donde más de la mitad de las madres que las integran son solteras. Asimismo, las familias monoparentales secundarias están constituidas predominantemente por mujeres muy jóvenes. Generalmente, son hijas del jefe/a de hogar con niños de corta edad, que retornan o nunca salieron de su familia de origen (Torrado, 2007).

Por otra parte, los cambios en el mercado laboral que analizamos en los apartados anteriores, han impulsado a delinear y a aplicar distintas estrategias familiares para hacer frente a la caída de ingresos en el hogar, resultando –como ya hemos precisado- que la incorporación de las

mujeres al mercado de trabajo fue una de las respuestas a la condición económica desfavorable del grupo familiar, en general frente al desempleo del tradicional jefe de familia y la consecuente baja en los ingresos del hogar. Esta estrategia presenta consecuencias en las condiciones laborales de las mujeres y en la distribución de roles y tareas al interior del hogar. Lo que plantean Kukurutz y Ruiz (2011) es que si bien con la incorporación de las mujeres al mercado laboral durante los noventa, las relaciones al interior de los hogares se ve modificada, las mujeres son quienes continúan haciéndose cargo de las tareas domésticas, lo que significa una doble jornada laboral, tanto dentro como fuera del hogar. De esta manera la situación de la mujer presenta la dualidad de satisfacer las necesidades productivas y a la vez, las reproductivas.

Las mujeres, al estar tradicionalmente abocadas a la esfera del trabajo doméstico, efectuando tareas reproductivas, sin valorización social ni económica encuentran desventajas para acceder al trabajo extradoméstico. Asimismo, lo que hemos analizado en los apartados anteriores respecto a las transformaciones en el mercado de trabajo da cuenta de las dificultades estructurales que tienen las mujeres pobres en su inserción en mercado laboral, sobre todo, contemplando que en general cuentan con bajos niveles educativos y elevadas responsabilidades familiares (por la conformación familiar y por los modelos socialmente dominantes, que le adjudican a la mujer la responsabilidad de las tareas de cuidado). Al mismo tiempo, es de considerar que este trabajo reproductivo y no remunerado es lo que permite, precisamente, sostener la reproducción de la fuerza de trabajo en contextos de pobreza.

Lo que señalan Pautassi y Zibecchi (2011) al respecto, es que en los últimos años, tanto en Argentina como en otros países latinoamericanos, se ha intensificado el desplazamiento de provisiones que antes brindaba el Estado, hacia las personas, familias y redes sociales con el fin de satisfacer necesidades de los hogares inherentes a las tareas de cuidado. En este sentido, la articulación entre Estado, mercado y familia con las políticas públicas puede favorecer u obstaculizar conductas de las personas –entras ellas, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o su permanencia en el hogar, modificando de este modo, la combinación entre el trabajo productivo y el de cuidado. Es al interior de los hogares donde se provee de cuidado; la forma en la que se resuelve esta necesidad difiere básicamente, en función del nivel socioeconómico y del género. En este marco, Pautassi y Zibecchi (2011), afirman que han cobrado un lugar protagónico las organizaciones sociales y comunitarias – que integran el denominado “tercer sector”- y que brindan apoyo para el cuidado de niños/as en contextos de



pobreza e indigencia, dando cuenta de que con la incorporación de este “tercer sector” no puede circunscribirse la reproducción social sólo a la familia y el Estado. A la vez, las mencionadas autoras analizan cómo los PTC están referidos a tareas reproductivas, poniendo la mayor de las veces a las mujeres como receptoras del “beneficio” y adjudicándoles la responsabilidad del cumplimiento de los requerimientos, lo que reproduce el lugar que tradicionalmente se le ha asignado al género femenino con las consecuencias que tiene en la organización de su vida personal, familiar y laboral, reduciendo sus posibilidades de acceso al mercado de trabajo y reproduciendo además, situaciones de desigualdad respecto al género masculino.

Estas cuestiones definirán las posibilidades y características con las que dichas mujeres cuentan de inserción en el mercado de trabajo; sus trayectorias y condiciones de vida; por lo que su consideración resulta insoslayable en este estudio.

### **7. SUPUESTOS QUE ORIENTARON A LA INVESTIGACIÓN**

En este estudio partimos de supuestos que han orientado a la investigación, en tanto estos son inherentes al problema de investigación y están vinculados con la perspectiva teórica desde la cual éste se construye.

a- Los técnicos y profesionales que participan de la fase de implementación de los programas mencionados construyen las representaciones inherentes a dichos programas, en función de la posición que ocupan en el campo de la gestión de las políticas sociales.

b- Las representaciones sociales del trabajo y de los programas sociales construidas por los destinatarios de los mismos, están atravesadas por la pertenencia generacional, el género, la trayectoria laboral y la trayectoria en el marco de dichos programas.

Coincidimos con la perspectiva de Piovani (2007) quien afirma que no siempre los supuestos se pueden plantear como hipótesis, en el sentido de formularlos como conjeturas donde se establecen relaciones precisas entre los aspectos observables de la realidad que el problema de investigación ha delimitado. En este caso, dado que se trata de una temática y perspectiva poco estudiada, no partimos de un nivel de conocimiento exhaustivo acerca de las variables que forman parte del problema de investigación, sino que precisamente, fue parte de los propósitos de esta investigación lograr identificarlas.

## **8. METODOLOGÍA**

### **8.a. Perspectiva metodológica:**

La presente investigación se enmarca en el paradigma interpretativo (Vasilachis, 1993) dado que el propósito que la orienta es comprender el sentido de las prácticas y representaciones de los agentes desde su propia perspectiva en un marco de relaciones intersubjetivas.

Bourdieu (1997) plantea que tanto una perspectiva objetiva como subjetiva, resultan parciales. Lo que en este estudio implica que el abordaje no queda restringido a analizar las objetivas condiciones de vida y las condiciones estructurales que las determinan sino también a conocer y comprender a los destinatarios de los programas sociales y a los funcionarios que participan de su implementación en tanto agentes sociales, esto es con la capacidad y posibilidad de modificar a dichas condiciones. En palabras de Alicia Gutiérrez:

(...) la sola descripción de las condiciones objetivas no logra explicar totalmente el condicionamiento social de las prácticas: es importante también rescatar al agente social que produce las prácticas y a su proceso de producción. Se trata de rescatarlo en cuanto agente socializado, es decir, de aprehenderlo a través de aquellos elementos objetivos que son producto de lo social (A. Gutiérrez, 1997:18).

Desde esta mirada el análisis abarca a la dimensión “objetiva” y a la “subjetiva”, comprendiendo al mismo tiempo, la relación dialéctica que se da entre ambas.

### **8.b. Tipo de investigación, enfoque, fuentes de datos y técnicas**

El enfoque aplicado para la recolección y análisis de los datos primarios es cualitativo y el diseño exploratorio. Lo que se ha buscado en esta investigación es la comprensión de los significados atribuidos por los sujetos y la relación de éstos con las prácticas que los actores asumen en el marco de los programas sociales a los que nos referimos.

Los objetivos propuestos fueron abordados a través de fuentes secundarias y primarias.

Para alcanzar el primer objetivo específico, a través del cual nos propusimos identificar las características de la normativa que regula a los programas de empleo y de transferencia de ingresos respecto a las concepciones subyacentes sobre protección social trabajamos a partir de fuentes secundarias: analizamos las reglamentaciones, legislación y documentos correspondientes a los programas y planes correspondientes al MTESS y al MDS, específicamente la normativa del PBB, PJHD, SCyE, PF, Programa de Empleo Comunitario (en adelante: PEC), Programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja, en adelante: PAT).

Por otra parte, para poder analizar las representaciones de los agentes que participan directa o indirectamente en la implementación de los programas y de sus destinatarios, realizamos entrevistas en profundidad, las que se caracterizan por “reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes, encuentros éstos dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto de sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bodan, 1984: 101). Particularmente, la realización de las entrevistas a destinatarios de los programas se hicieron en el marco de un estudio de caso que tiene sus inicios a fines de 1999 y se desarrolló fundamentalmente durante el 2000, en el barrio El Carmen de Berisso; a este local se ha regresado para hacer entrevistas en diferentes etapas: 2003, 2009 y 2012. Además, en 2012 se ha ampliado la muestra a receptores del PAT de la ciudad de La Plata, con inscripción en la UNLP como unidad ejecutora, con el fin de capturar otras situaciones que no se plantean en el local donde realizamos el estudio de caso y por las posibilidades de analizar la articulación directa entre los agentes que intervienen en la gestión –en este caso, en el marco de la UNLP- y los destinatarios del programa. En el caso de los técnicos y profesionales, los entrevistados han sido seleccionados procurando representar distintas posiciones e instancias en las que se despliega la gestión de los programas en La Plata y Gran La Plata; dichas entrevistas fueron realizadas en dos etapas: 2009 y 2012.

Las entrevistas cualitativas son flexibles y dinámicas, para la recolección de los datos elaboramos guías de pautas que han orientado la realización de los encuentros con los informantes; se trata de dos instrumentos diferentes: uno diseñado para los destinatarios de los programas y el otro para los agentes que forman parte de la ejecución de los mismos<sup>14</sup> –que se incluyen en el anexo N° 2 -.

### **8.c. Estudio de caso:**

De acuerdo a lo que señala Nélide Archenti (2007), el estudio de caso realizado en el barrio “El Carmen” de Berisso, se trata de un *estudio de desarrollo de caso* ya que el trabajo se ha efectuado a lo largo de un extenso período y se ha incorporado el tiempo como una dimensión de variación, que en esta investigación nos ha interesado considerar en virtud de que permite un abordaje de las trayectorias en el marco de los programas a partir de las significaciones y

---

<sup>14</sup> Dado que el trabajo de campo fue realizado en diferentes etapas, el instrumento que se aplicó en entrevistas a agentes destinatarios de los programas se ha ido actualizando conforme se modificaron los lineamientos de dichos programas; respecto a los agentes que participan de la implementación, el documento se ajustó en virtud de las posiciones ocupadas por los consultados.

sentidos que los mismos agentes les atribuyen; por otra parte, el hecho de haber realizado el trabajo de campo a lo largo de un período y relevado los datos en diferentes etapas ha permitido capturar las singularidades y diferencias entre las orientaciones de los diferentes programas bajo estudio y las representaciones que los agentes receptores construyen sobre los mismos, permitiendo establecer comparaciones en el tiempo de los resultados obtenidos en los distintos momentos.

El estudio de caso en tanto estrategia metodológica facilita “la concentración de la atención investigativa orientada a un análisis intenso de sus significados con la intención de comprenderlo en su especificidad más que buscando generalizaciones” (Archenti, 2007: 238).

La elección del local para la realización del estudio de caso fue definido a partir de varios criterios: por una parte, el hecho de hacer el trabajo en un barrio de Berisso nos resultaba significativo desde el punto de vista histórico; Berisso, conocida como “Capital Provincial del Inmigrante” y lugar de trabajadores. Asimismo, tuvo relevancia la significación que han tenido los frigoríficos y el puerto en su historia. Hoy es considerada “una ciudad dormitorio” ya que lo que abunda es el desempleo o los trabajos precarios, informales, sin registro y sus habitantes tienen en general que desplazarse a otros lugares en busca de trabajo.

Respecto a su ubicación geográfica “El Carmen” cuenta con la particularidad de ser parte de lo que se considera “La Franja” por la proximidad con la ciudad de La Plata, lo que hace que tenga presente cuestiones propias de la localidad de Berisso y al mismo tiempo conviven con ellas las posibilidades que brinda La Plata en términos de acceso a determinados servicios.

La viabilidad fue un criterio fundamental, ya que para hacer la elección del local donde realizamos el trabajo de campo se consideró que indudablemente, un barrio no abre sus puertas a un desconocido; un entrevistado no permite conocer sus ilusiones, expectativas y temores a quien no le tiene confianza, de modo que uno de los aspectos que incidió en la elección se vinculó con la posibilidad concreta de acceso: llegamos a El Carmen a través de un contacto con la Jefa de Trabajo Social de la Unidad Sanitaria (en adelante: U.S.). Fue ella quien habilitó de algún modo, la posibilidad de hacer allí el trabajo, quien nos presentó a otros profesionales y trabajadores de la “salita”, de otras instituciones del barrio y a los primeros entrevistados.

#### **8.d. Criterios muestrales:**

Trabajamos con muestreo no probabilístico, intencional, bajo los criterios del denominado muestreo teórico.

El universo de estudio está conformado por los agentes implicados en la fase de ejecución de los PSE, de los PTC mencionados que se desempeñan en relación con el programa en las unidades ejecutoras de Berisso, Gran La Plata, y por sus destinatarios.

Se ha trabajado con dos unidades de análisis diferenciadas:

1. Agentes técnicos y profesionales que participan directa o indirectamente de la fase de implementación de PSE y PTC en La Plata y Gran La Plata<sup>15</sup>.

2. Agentes destinatarios de PSE y PTC de Berisso, Gran La Plata y La Plata que en los casos en que la normativa así lo exigía efectuaran la contraprestación requerida.

En la estrategia de muestreo teórico, lo importante es el potencial de cada persona entrevistada que de algún modo orienta al investigador en el desarrollo de comprensiones teóricas. Taylor y Bodgan formulan que “después de completar las entrevistas con varios informantes, se diversifica deliberadamente el tipo de personas entrevistadas hasta descubrir toda la gama de perspectivas de las personas en las cuales estamos interesados” y que se ha llegado al punto de saturación teórica “cuando las entrevistas con personas adicionales no producen ninguna comprensión auténticamente nueva” (Taylor y Bodgan, 1984: 108).

Dado que las investigaciones cualitativas requieren un diseño flexible de investigación; ni el número ni el tipo de informantes entrevistados fueron especificados a priori, sino que se definieron a medida que fue avanzando el trabajo de campo: “El investigador comienza con una idea general sobre las personas que entrevistará y el modo de encontrarlas, pero está dispuesto a cambiar después de las entrevistas iniciales” (Taylor y Bodgan, 1984, pág. 108). Dado que los criterios de selección de la muestra en las investigaciones cualitativas no pasan por una representatividad del tipo aleatoria sino por la puesta en acto de criterios teóricos los criterios se ajustaron a medida que avanzó el trabajo de campo, a partir del conocimiento más preciso de las características del universo.

---

<sup>15</sup> Los agentes que participan de la implementación exceden a las unidades de análisis que consideramos para este estudio. Nos concentramos en los criterios de selección explicitados ya que no resulta posible en esta investigación abarcar la totalidad de la diversidad de agentes.

En el primer caso, se entrevistó a técnicos y profesionales que se desempeñan en distintos niveles de la gestión de políticas sociales y tanto a quienes lo hacen de manera planificada en la normativa de los programas como a quienes se incorporan por su propia posición en el campo de la gestión incluso de modo indirecto, -como es el caso de los trabajadores sociales que se desempeñan en instituciones barriales y que tienen una relación y un vínculo afianzado con los destinatarios de los programas y cuya intervención también incide en la gestión de los programas-. El criterio que se aplicó para la unidad de análisis de agentes técnicos y profesionales fue alcanzar el “punto de saturación teórica” (Taylor y Bodgan, 1984) en términos del proceso de gestión de los programas sociales bajo estudio, lo que hizo viable identificar las representaciones que configuran estos agentes en función de su posición en el campo de gestión, su capital escolar y político.

En el segundo caso, la muestra comprende a agentes receptores de los diversos programas que aquí se consideran: PBB, PJHD, SCyE, PF, PEC, PAT (en el período 2000-2012 receptores del barrio El Carmen, Berisso y en 2012 además de receptores de dicho local, cooperativistas del PAT con inscripción en la UNLP como unidad ejecutora en La Plata<sup>16</sup>). Se ha procurado que estén representadas diferentes características atendiendo a género, pertenencia generacional (considerando entre los más jóvenes a los entrevistados entre 18 y 30 años; edades centrales entre 31 – 45 años, mayores entrevistados: a partir de 46 años), trayectoria de militancia o participación política, trayectoria laboral, trayectoria en el marco de los programas. Asimismo, se definió como criterio que cuando la normativa de los programas requiriera de una contraprestación, los entrevistados la estuvieran cumpliendo efectivamente<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Respecto a los programas que hemos considerado en esta investigación; en el período que abarcamos también se implementaron otros. La selección se ha efectuado con base a distintos criterios: la participación de receptores pertenecientes a diferentes generaciones; por las condiciones de accesibilidad a los entrevistados y por las posibilidades que ofrecen dichos programas de analizar las trayectorias de los receptores. Por otra parte, en 2012, en instancias de la realización del trabajo de campo, la UNLP es una de las dos unidades ejecutoras del PAT en la ciudad de La Plata (la otra es ADIF). En el caso de la UNLP, en 2011 se firmó un convenio con el MDS mediante el cual el cual, ésta se conformó como unidad ejecutora. La gestión del PAT en el marco de la UNLP, se inscribe en la Dirección de Políticas Sociales de la universidad. Cabe aclarar que la selección de cooperativistas es realizado por el MDS; por otra parte, las tareas realizadas por las cooperativas se despliegan en distintos ámbitos de la universidad. En el capítulo IV se señalan particularidades de la implementación en el marco de la UNLP que son consideradas en el análisis de las representaciones.

<sup>17</sup> Respecto a los criterios de selección de los destinatarios de programas, si bien también hemos entrevistado a personas que los recibían y a pesar de ser un requerimiento no efectuaban contraprestación, se ha optado por definir como unidad de análisis a quienes la han cumplimentado. Esta decisión se basa en el hecho de que quienes no la cumplieron tenían características muy distintas fundamentalmente en lo que hace a sus representaciones sobre el trabajo y los programas. Si bien esta diversidad podía enriquecer los resultados, no

En el Anexo N° 3 se detalla la cantidad de entrevistas realizadas a cada unidad de análisis, el tamaño de la muestra y datos de los entrevistados.

#### **8.e. Período de estudio:**

El período de estudio se extiende desde 2000 a 2012. A lo largo de este lapso los programas fueron mutando en sus lógicas y directrices, se ha pasado de considerar en sus reglamentaciones y normativas a sus receptores como “beneficiarios” a concebirlos como “trabajadores”; de depender del MTEySS al MDS, de primar un enfoque de riesgo a convivir en sus directrices con aspectos propios del enfoque de derechos.

Como se señaló, las entrevistas a receptores de PSE y PTC fueron tomadas en diferentes etapas: 2000, 2003, 2009 y 2012, lo que permite analizar a las transformaciones de las representaciones sociales construidas por los agentes receptores de dichos programas observando cómo éstas se fueron modelando a lo largo del tiempo. En el caso de las entrevistas a técnicos y profesionales que participan directa o indirectamente de la gestión de los programas aludidos, las mismas fueron realizadas entre 2009 y 2012; a partir de haber incorporado el interés por esta perspectiva de abordaje en la realización de la tesis de doctorado.

El período considerado (2000-2012) permite capturar y analizar aspectos que entendemos incidieron en los cambios en materia de representaciones, como son las lecturas que a nivel social fueron generándose respecto a la desocupación y a los problemas de empleo; el contenido y las orientaciones de la normativa que regula a los programas de referencia; la conformación y organización de colectivos de trabajadores desocupados que permitieron – entre otras cuestiones- comprender a la desocupación como una problemática social y no meramente como un fenómeno de orden individual. A la vez, la trayectoria en los PSE y PTC, fueron generando un habitus en los agentes receptores. Todos estos aspectos también definen y redefinen posiciones ocupadas por los agentes en el campo de gestión de dichos programas, generando prácticas y representaciones estudiadas en esta investigación.

---

resultaba viable para una sola investigadora abarcarla y llegar a hacer un estudio serio que permitiera capturar estas diferencias alcanzando el “punto de saturación teórica” y logrando representatividad muestral.

### **8.f. Sobre “El Carmen”, Berisso:**

El barrio “El Carmen”, local donde fue realizado el estudio de caso, se encuentra ubicado en Berisso, Gran La Plata<sup>18</sup>. En primer término nos referiremos a ésta localidad y luego al barrio puntualmente.

La ciudad de Berisso está ubicada a 35ª de latitud sur y 58ª de Longitud Oeste, limita al N.O. con el Gran Dock del Puerto La Plata que lo separa de la ciudad de Ensenada, su límite N.E. es el Río de La Plata. La ciudad de La Plata constituye su límite N. O. Mientras que el partido de Magdalena es su límite S.E. La superficie que ocupa es de 144.000 m<sup>2</sup> y su población de acuerdo al Censo 2010, de 88.123 habitantes, de los cuales 43.010 son varones y 45.113 mujeres. En base al último censo, Berisso cuenta con 30.688 viviendas y 28 instituciones colectivas.

Con respecto a su historia: la ciudad comenzó a tomar fisonomía propia a partir de la instalación de los Saladeros “San Luis” (1789) y “San Juan” (1871). La peste amarilla que azotó a la ciudad de Buenos Aires determinó la radicación de la industria más importante de aquel momento, la saladeril. De modo que su crecimiento es consecuencia directa de la industria frigorífica que se instaló en la ciudad y de la actividad del puerto local; Berisso se conforma como una barriada popular, con el esfuerzo colectivo de sus miembros. En 1876 se hacen los primeros ensayos de carnes enfriadas, hecho que trae aparejado el desarrollo de la industria frigorífica y la desaparición de los saladeros. La desocupación que esto implica se ve atemperada, por el inicio de las obras del puerto local. El primer establecimiento funcionó en el puerto aplicando la nueva técnica frigorífica a partir de 1904, pertenecía a la firma La Plata Cold Storage Company Limited que se convierte en 1916 en la compañía Swift. La guerra mundial generó una gran demanda de carnes determinando en 1915 la radicación de un nuevo frigorífico, Armour S.A. donde se emplean 18.000 operarios.

Mirta Zaida Lobato (2001) señala que a partir de la instalación de las grandes fábricas los trabajadores se afincaron en la localidad y construyeron instituciones que dieron forma a una comunidad con una clara identidad proletaria. La llegada de nuevos pobladores –tanto extranjeros como del interior del país- atraídos por el desarrollo fabril en busca de oportunidades laborales, conformaron una trama social compleja que se expresa en las instituciones asociativas que entre otras funciones se conformaban como un espacio de

---

<sup>18</sup> Se incluyen mapas en el Anexo N°1.



sociabilidad y un camino para el ascenso social así como el ámbito donde se discutían cuestiones políticas e ideológicas. Zaida Lobato (2001) precisa que la prensa de Berisso funcionó como un agente activo en la construcción de la comunidad, en estrecha asociación con el motivo 'trabajo', difundiendo una imagen de trabajador vinculada a la respetabilidad o el orden, brindando coherencia e identidad a un conglomerado heterogéneo que habitaba la localidad.

La concentración de la actividad industrial en el rubro de las carnes se ve interrumpida con el llamado a licitación que determina en 1923 la instalación de una destilería de petróleo en el Puerto La Plata YPF S.A. En 1925 la firma inglesa The Patent Knitting Company adquiere al Swift una parte de sus terrenos para instalar la Cooperativa Textil Argentina de Trabajo.

Berisso, desde 1821, perteneció al Partido de Ensenada hasta que en 1884 pasan las dos ciudades a depender de la Municipalidad de La Plata. Debido a las distancias que existían entre ambos partidos se decide crear en 1885 una delegación en la ciudad de Ensenada a la cual queda vinculada Berisso. Durante 34 años Berisso estuvo relacionada administrativamente a Ensenada. En 1929 se resuelve que ambas delegaciones pasen a depender de La Plata hasta que en abril de 1957 el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires designa a un comisionado municipal por Berisso.

En cuanto a la población, a fines del siglo pasado y principios del actual, Berisso recibió una gran corriente inmigratoria, atraídos por las posibilidades laborales que ofrecía. La mayoría de los inmigrantes provenían de Italia, del sudeste europeo y de medio oriente y de provincias del interior del país; la pequeña población inicial concentrada alrededor de los saladeros se incrementaron luego de la construcción del puerto de La Plata, pero el mayor aumento se advierte entre 1900 y 1914 coincidiendo con la instalación de los frigoríficos.

Durante la última dictadura militar, se reavivó la reconstrucción del pasado de la localidad retomando el 'espíritu del inmigrante' y se intentó legitimar esta reconstrucción cuando en marzo de 1978 la gobernación de la provincia de Buenos Aires, declara al partido de Berisso 'Capital Provincial del Inmigrante'. Un aspecto que destaca Zaida Lobato (2001) es que la tríada inmigrante, trabajo, armonía se reaviva despojada de aristas conflictivas: se omitía al nativo porque estaba estrechamente relacionado con el peronismo y se rescataba la armonía en tanto había contribuido a construir el progreso de la ciudad.

En cuanto a producción, Berisso se ha caracterizado por diversas actividades productivas relacionadas con el sector agropecuario y terciario centradas en la comercialización de productos y servicios. Ante el cierre del frigorífico Armour en 1969 y su demolición, así como ante el cierre del frigorífico Swift en 1980, la desocupación en Berisso se convierte en un problema estructural.

A partir de los noventa, una porción importante de la población desocupada pasa a incluirse en los diferentes PSE y particularmente desde la implementación del PJHD, los destinatarios comenzaron a participar en más de 200 entidades enmarcadas en el mismo.

En base a un estudio realizado por Lía Sanucci (1972) el Partido de Berisso tiene tres zonas bien definidas: la zona urbana, cuyos núcleos se encuentran agrupados en el foco limitado por la zona portuaria, para completarse con dos núcleos más alejados: El Carmen y Argüello; la zona de quintas y la zona ganadera. El último núcleo que se forma es El Carmen, en tierras de Ramón Maldonado y que su último propietario decide fraccionar formándose un compacto e importante núcleo urbano. La zona que ocupa forma parte de lo que hoy se denomina La Franja por su proximidad con la ciudad de La Plata, junto al Barrio Universitario, a Villa Argüello, Villa Elvira y al Progreso. La zona de La Franja tiene la particularidad de encontrarse alejada del centro de Berisso y más cerca de la ciudad de La Plata, por lo que es usual que ante casos de necesidad, sus habitantes recurran a instituciones de ésta última ciudad.

Respecto puntualmente a El Carmen, cuenta con numerosas instituciones: guardería, escuelas primaria y secundaria, escuela especial, centro de estimulación temprana, centro de salud, club de fomento, comisaría, bomberos. Sus habitantes no acostumbran desplazarse hacia otros lugares, en una de las entrevistas con referentes de la unidad sanitaria (en adelante U.S.), la entrevistada afirmaba que *“es un barrio endógeno. En general la gente no sale de él salvo para cuestiones puntuales y eventuales. Forman parejas y arman sus familias con gente del barrio, muchos trabajan allí, participan en instituciones del mismo lugar...”* (profesional de U.S. El Carmen).

El Carmen viene creciendo desde los noventa en cantidad de población, que se va asentando en tierras fiscales en lo que se denomina “el fondo” del barrio, aquellas tierras más alejadas del casco asfaltado donde se encuentran emplazadas las instituciones. De acuerdo al Censo Nacional de Población 2010, la población total del barrio es de 3.695 habitantes, de los cuales 1863 son hombres y 1832 son mujeres. La distribución etárea es la siguiente: de 0 a 5 años,

532 habitantes; de 6 a 14 años 849; de 15 a 64 años 2201 habitantes y a partir de 65 años 113 habitantes. El 89,4% son oriundos de Argentina, el resto de países vecinos, sobre todo de Paraguay registrando el 8,5% de los habitantes.

En El Carmen hay 913 viviendas; 924 hogares; 1,183 viviendas por lote y se estima en forma aproximada que los lotes habitados son 772 (al haber viviendas donde no existe loteo, se trata de una estimación).

En relación a la asistencia a establecimientos educativos según tramos de edad se registra que asiste el 96,40% de la población comprendida entre los 6 y 14 años; el 72,50% de quienes tienen entre 15 y 18 años; el 20,90% entre quienes tienen de 19 a 21 años; el 12,70% de quienes tienen entre 22 a 25 años. .

Un rasgo importante del barrio es su dinamismo político, con la presencia de varias agrupaciones y organizaciones que apoyan a la gestión local pero desde diferentes posiciones. Asimismo, el barrio tiene presencia de Barrios de Pie y más recientemente –desde el 2011 aproximadamente- también de la Corriente Clasista y Combativa y Frente Popular Darío Santillán. En el barrio se han realizado varias pruebas pilotos de planes sociales, -como ha sido el caso por ejemplo del PBB-, esto se debe a la población desocupada que prevalece en el mismo y por el fuerte dinamismo político que allí se despliega. Los vecinos suelen participar en agrupaciones vecinales, de donde emergen ciertas demandas organizadas. Sin embargo, es también un barrio que se encuentra atravesado por un fuerte control político y la solidaridad que en algún momento se presenta entre los vecinos también se ve resquebrajada ya que ante las demandas, desde la municipalidad se suele responder con cargos destinados a quienes tienen mayor representatividad en las organizaciones; estos nombramientos parecen cooptar voluntades.

En relación al acceso a los programas y planes sociales, este control político se ha manifestado en las prácticas clientelares para definir las altas y bajas y los requerimientos respecto a los destinatarios –que van mucho más allá de lo previsto en la normativa- para poder mantenerse en los mismos.

El Carmen es un barrio humilde, de trabajadores que han sufrido el impacto de las transformaciones sociales que se han iniciado a mediados de los setenta y profundizado en la década de los noventa. Sus habitantes son oriundos de la zona; migrantes del interior del país y de países vecinos que han llegado a La Plata en busca de mejores oportunidades laborales.

Quienes fueron los primeros habitantes del barrio se desempeñaban por lo general en YPF, en los frigoríficos Swift o Armour, en Astilleros Río Santiago. Luego fueron despedidos o accedieron al “retiro voluntario”, quedándose finalmente desocupados y sin ingreso ni acceso a jubilación. Desde los noventa, la mayor parte de los hombres se desempeña en construcción o hace “changas”, las mujeres como empleadas domésticas; otra estrategia de generación de ingresos es la actividad de cartoneo y más recientemente tanto hombres como mujeres participan de actividades eventuales y de manera informal en talleres de costura en un barrio vecino (Villa Progreso). Una porción importante, por tanto, tiene trabajos precarios o se encuentra desocupado. De acuerdo a lo que plantean los profesionales que se desempeñan en la localidad, los problemas de empleo han traído consigo situaciones de adicciones y violencia familiar de manera notoria, en el caso de los niños problemas de nutrición.

Las viviendas en general son de material entre las que se encuentran ubicadas sobre las calles asfaltadas, -sobre estas calles también se ubican las instituciones barriales (U.S., escuelas, club, etc.)- mientras que las viviendas ubicadas en las zonas más alejadas del casco son de madera y chapas. La vivienda resulta una problemática importante en el barrio, sobre todo para quienes se han ido instalando en tierras fiscales en los últimos años. La situación desde hace años atrás es que no se les entrega ningún tipo de recurso para poder mejorarlas. La precariedad de los materiales tiene una relación directa con los problemas de salud: las enfermedades respiratorias son comunes en épocas de frío y las enfermedades que contagian las ratas se mantienen durante todo el año.

En las entrevistas realizadas a profesionales de la U.S. entre 2000 y 2003, coincidían en describir la difícil realidad de la comunidad de El Carmen: desempleo y problemas de empleo asociados a problemáticas sociales –violencia familiar, alcoholismo-; deserción escolar, problemas de nutrición. Asimismo, la escasez de materiales e insumos de la U.S. para llevar a cabo prácticas médicas y odontológicas básicas indicaban las precarias atenciones en salud que los mismos profesionales tenían posibilidades de realizar con las consecuentes problemáticas en salud de la comunidad ya que una porción importante carecía de la posibilidad de desplazarse hasta el centro de la ciudad de La Plata o Berisso para concurrir a un hospital. En entrevistas tomadas en 2009 y 2012, el relato de los profesionales coincide con los de años atrás y con lo que exponen los mismos habitantes de “El Carmen”. Asimismo, hacen hincapié en la problemática que se presenta en el barrio relacionada con los problemas de adicciones, la presencia de narcotraficantes en el barrio y las problemáticas que presentan los jóvenes, sobre todo de aquellos que cuentan entre 15 y 20 años, que no estudian, no

trabajan, consumen drogas y esta situación los lleva a cometer actos delictivos no sólo dentro del mismo barrio sino también en el ámbito familiar; quienes transitan por este proceso, dejan de vivir con sus familias lo que los lleva a estar en situación de calle.

Los hogares generalmente son numerosos y viven las familias ampliadas en pequeños espacios y en una única habitación o escasas habitaciones. Es común la presencia de mujeres jefas de hogar a cargo de sus hijos.

### **8.g. Acerca del trabajo de campo<sup>19</sup>:**

El trabajo de campo con destinatarios de programas lo realizamos en el barrio “El Carmen” de Berisso; como ya se señaló, en dicho local se han efectuado diversas etapas de recolección de datos, lo que ha permitido un estudio a lo largo del tiempo y en profundidad. El trabajo de campo a destinatarios se complementó en 2012 con entrevistas a destinatarios de la ciudad de La Plata, concretamente a través de los cooperativistas del PAT con inscripción en la UNLP como unidad ejecutora, lo que permitió acceder a otras particularidades de la implementación de este programa y de las representaciones inherentes al mismo.

El primer acercamiento al campo lo inicié a fines de 1999 y fundamentalmente fue realizado en 2000, con entrevistas a receptores del PBB. El objetivo general que guiaba a la investigación se centraba en el abordaje y análisis de las representaciones sociales del trabajo por parte de los destinatarios de programas de empleo, -tema que orientó el desarrollo de mi tesis de maestría-. Se trataba en ese momento de la primera experiencia que tenían los entrevistados en el marco de un programa social de empleo. El Carmen fue uno de los barrios donde inicialmente se desarrolló la experiencia piloto de este programa. En esa ocasión tomé entrevistas a hombres y mujeres de diferentes edades que se encontraban sin un trabajo estable desde hacía varios años; los mayores y los de edades intermedias se identificaban como trabajadores a un oficio ligado a la actividad que habían desplegado antes de quedar desocupados; los más jóvenes valoraban la posibilidad de obtener a través de su inscripción en el programa un ingreso fijo.

La entrada al campo se vio facilitada por la Jefa de Trabajo Social de la U.S., quien brindó un panorama desde su perspectiva de las características del barrio y de sus particularidades;

---

<sup>19</sup> Atendiendo a que el trabajo de campo lo he realizado en todas las etapas y tanto en El Carmen como en La Plata, sola, este apartado está escrito en primera persona del singular. Esta cuestión es de relevancia para atender a los límites de acceder a otros programas y a cuestiones inherentes a las particularidades del trabajo de campo que en esta sección se detallan. Cabe aclarar que a lo largo de todo el proceso fui orientada por el Dr. Neffa, director de la tesis.

también fue dicha referente quien presentó a los primeros entrevistados y organizó la posibilidad de realizar los primeros encuentros en un consultorio de la U.S. Cabe aclarar que los trabajadores sociales en particular y el personal del centro de salud en general, ocupan un lugar de referencia importante para los habitantes del barrio por lo que el ingreso al campo a través de la trabajadora social facilitó el inicio del trabajo y el comienzo de mi propia relación como investigadora con el barrio y su gente. En la U.S., además conocí a otros profesionales y personal que allí se desempeñan/ban –enfermera, médicos, psicóloga, secretaria- a quienes también entrevisté para obtener sus perspectivas acerca de la situación del barrio y la de su población.

A partir del acceso al local donde realicé el trabajo de campo, se fue construyendo una relación de confianza con diferentes referentes del barrio que poco a poco fueron abriendo posibilidades para continuar entrevistando a otros agentes y a la vez fueron brindando su propia perspectiva. De este modo se fue estableciendo un vínculo en forma simultánea: se fue conociendo paulatinamente al barrio, sus características, las prácticas de quienes allí viven al tiempo que ellos me fueron conociendo y poco a poco comprendiendo aspectos del estudio realizado: en todos los casos expliqué el sentido de las entrevistas, la reserva de confidencialidad respecto a la información brindada, los lineamientos acerca de cómo los resultados serían presentados y la posibilidad de devolución de los mismos.

Las entrevistas en esa oportunidad fueron tomadas inicialmente en la U.S. o en el pañol donde quienes efectuaban contraprestación firmaban las entradas y salidas y guardaban las herramientas.

En este primer acercamiento al local, si bien logré obtener información, distinguí ciertas dificultades: hacer las entrevistas en la U.S. generaba que en un momento determinado los criterios muestrales de representatividad no se llegaban a alcanzar, ya que en general no solían asistir hombres a la “salita” excepto quienes estaban efectuando contraprestación en dicha institución, por lo que evitando un sesgo en la muestra continué entrevistando en el pañol. Allí pude realizar la cantidad de entrevistas necesarias para cubrir los criterios muestrales y alcanzar el punto de saturación teórica al que aludimos en la Metodología.

Otra dificultad que se presentó es que por el pañol circulaban coordinadores –figura que estaba prevista en la reglamentación del programa- y que de ellos dependían las altas y bajas. Las posibilidades de expresar de los entrevistados se encontraban allí condicionadas. Incluso se dio una situación en que una “puntera” política me hizo llamar. Esta referente política en el

barrio en ese momento se ocupaba de la administración de una institución barrial, coordinaba actividades de las manzanas y desde ese lugar desplegaba su poder político en la comunidad. En esas circunstancias intentó increparme por no haberme presentado ante ella y no haberle explicado qué estaba haciendo en el barrio. Ciertamente, esta primera etapa resultó un primer acercamiento al barrio: la información obtenida de las entrevistas en esa coyuntura expresaba lo que en esas entrevistas se llegaba a verbalizar pero al mismo tiempo esas entrevistas “hablan” de aquello que se solapaba, se silenciaba o se desvirtuaba en presencia de otros agentes; lo que también develaba las modalidades de acceso y las concesiones necesarias por parte de los destinatarios de los programas para mantenerse en los mismos. Asimismo, mi propia presencia en el pañol posibilitó complementar las entrevistas con la observación de determinadas situaciones que evidenciaban el trato que recibían cotidianamente quienes efectuaban la contraprestación por parte de los coordinadores, observaciones y reflexiones que registrábamos después de las entrevistas en “notas de campo” que también se han constituido en un recurso para comprender y establecer triangulación de datos al analizar los mismos.

La segunda etapa del trabajo de campo, regresé al Carmen para actualizar datos inherentes a la temática. Este momento de recolección de datos se extendió durante el año 2003. En Argentina habíamos pasado por lo más agudo de la crisis de 2001-2002. Respecto a los programas, se había constituido el PJHD. En relación al proceso de investigación, ya habíamos analizado los datos de la etapa anterior; por otra parte, conocía a referentes del barrio a quienes volví a ver. El contacto inicial busqué nuevamente que fuera a través de la trabajadora social de la U.S., allí nos reencontramos con otros profesionales y personal de dicha institución. Nos reunimos con algunos de los entrevistados del 2000, la mayoría continuaban inscriptos ahora en el PJHD y combinaban los ingresos con las denominadas “changas”. Las primeras entrevistas las tomé en el centro de salud. A partir del análisis de datos recabados anteriormente, identifiqué a las trayectorias laborales como un aspecto importante que debía ser parte de los criterios de la muestra. El análisis de las primeras entrevistas, permitió el ajuste de la guía de pautas utilizada como instrumento de recolección de datos. Distinguí nuevamente la necesidad de salir del espacio del consultorio para la realización de las entrevistas: por un lado, para ampliar la muestra y llegar a cumplir los criterios muestrales; por otro, comencé a observar que el espacio de la U.S. brindaba a la mirada de los entrevistados un marco institucional; lo que de algún modo parecía condicionar qué se decía y qué se prefería omitir; parecía presentarse en algunos cierto temor a la pérdida

del modesto ingreso que otorgaban los programas y que se constituían en la mayor parte de los casos en el único ingreso fijo al hogar en un momento aún crítico. Justamente, uno de los hallazgos del estudio en esa oportunidad, precisa que este temor a la pérdida del lugar en el programa es una vivencia importante que se pone en juego para sus receptores, consecuencia de la lógica clientelar que estaba muy presente aún en la distribución de los planes y en las características del control que se llevaba a cabo a la hora de evaluar a quiénes se les daba de baja.

Identificada la limitación que imponía el espacio de las entrevistas decidí salir de la U.S. para su realización. A partir de este momento, las entrevistas comenzaron a efectuarse a partir del diseño “bola de nieve”, pero ya no se trataba de quienes eran presentados por las trabajadoras sociales para participar de los encuentros sino que pasaron a ser los mismos entrevistados quienes brindaron datos de vecinos y compañeros de las actividades efectuadas como contraprestación en el marco de los planes –considerando los criterios de selección de unidades de análisis-.

Ante esta situación, se hicieron presentes dos cuestiones: por un lado, la U.S. me brindaba cierto ámbito de seguridad para hacer las entrevistas: salir de este espacio implicaba pasar a hacerlas en los hogares de los entrevistados, sin saber en un principio quiénes eran, recorrer el barrio a pie de un extremo a otro, llegando a cada casa por recomendación de un entrevistado anterior y sin que nadie supiera en qué casa estaba o a cuál iría después. Por otra parte, el hecho de entrevistar en los hogares cambió profundamente mi perspectiva como investigadora, enriqueciéndola: ya no se trataba sólo del discurso del entrevistado/a, de lo que podía transmitir por sus gestos y relatos; los hogares ofrecían otra dimensión de la vida cotidiana de aquellos que generosamente brindaron su tiempo, compartieron sus miradas, temores e inseguridades proveyendo de sus propias experiencias e información.

Las características de las casas de los entrevistados también “hablaban”; los materiales con las que las mismas fueron construidas indicaban en algunos casos, el pasado de mejores épocas, que se asociaba con una perspectiva de progreso. El deterioro marcaba de algún modo la dificultad de sostener lo que con mucho esfuerzo se había logrado. En otros casos, las características de las viviendas señalaban que lo difícil de la situación no era reciente. Los carros en las puertas de algunas casas indicaban las actividades con las que en algunos hogares complementan el ingreso del plan con las actividades que denominan “cirujeo”; el ir a buscar unas hojas de acelga a la pequeña huerta de la casa para preparar como única comida



para los niños unos buñuelos antes de ir a la escuela, indicaban la existencia de otras estrategias de supervivencia. Los hijos de los entrevistados volviendo de “trabajar con el carro”, para salir un rato después cansados a la escuela; los niños jugando en las calles de tierra con deterioradas vestimentas; los perros y gatos flacos, sucios, completando el escenario que describe la pobreza. Los olores con los que se conviven en aquellas viviendas que quedan situadas en los lugares más desfavorecidos del barrio muestran la cercanía con los márgenes; aspectos que desde la perspectiva de Castel podemos calificar como “desafiliación”. En los espacios geográficos donde se ubican algunas viviendas, los márgenes se hacen literales. Así, los entrevistados que habitan en los hogares ubicados en los límites de El Carmen, donde un poco más allá sólo se encuentra un estrecho canal y la perspectiva de la nada, de vacío, en sus dichos y relatos dejaban traslucir la ausencia de esperanza que la geografía confirmaba.

En esta segunda etapa del trabajo de campo, los referentes en el barrio se ampliaron: ya no sólo era el personal de la U.S. sino también algunos entrevistados que había conocido en la etapa anterior y a las que consultaba habitualmente. Estos referentes fueron surgiendo de modo espontáneo y se constituyeron en informantes claves a la vez que en facilitadores para la realización y avance del trabajo de campo. La relación entablada con ellos resultó muy especial, porque si bien se mantuvieron las distancias para poder llevar adelante la tarea, el vínculo se hizo de mayor conocimiento. Llegar al barrio implicaba ir a la casa de estos referentes, avisarles de la llegada, confirmar los contactos para la realización de los próximos encuentros e incluso comentarles como mínima devolución una somera descripción del avance del trabajo.

Habiendo llegado al “punto de saturación teórica”, comencé la retirada del campo quedando en contacto con la trabajadora social de la U.S. y con la posibilidad de volver a contactar a los referentes. Con ella se estableció más adelante la oportunidad de hacer la devolución de los resultados.

A partir del análisis de los datos obtenidos en esta etapa elaboré la tesis de maestría. Estos datos hoy han sido recuperados para poder articularlos con otros tomados posteriormente y se han vuelto a analizar desde la perspectiva más amplia de la tesis doctoral.

En pos de la tesis de doctorado y con el interés y motivación de continuar en el conocimiento del tema, regresé a actualizar los datos al Carmen en 2009. Nuevos cambios se habían producido en el contexto general del país desde el punto de vista político, económico y social; en el trabajo en particular así como en los programas y planes. Estos aspectos son tratados en

esta tesis, pero sintéticamente podemos delinear la transición del PJHD al SCyE y PF, los cambios en las orientaciones y contenido de las normativas. En esta oportunidad me contacté con los referentes aludidos tanto de la U.S. como con vecinos del barrio que habíamos conocido anteriormente.

Comencé realizando entrevistas en la U.S. y luego a partir del contacto con la directora de la guardería, surgió la posibilidad de entrevistar a mujeres –mamas de niños que asistían a la institución- que estaban inscriptas en el PF. A través de estas entrevistas tuve oportunidad de conocer y analizar cómo se dio la experiencia de traspaso de un plan a otro y lo que ello generó en términos de representaciones. En esta coyuntura entrevisté también a cooperativistas enmarcados en el PAT.

Asimismo, establecimos contacto y entrevistamos a referentes de la organización Barrios de Pie, quienes en ese momento luchaban por un lugar en el PAT que finalmente lograron conseguir.

En la misma línea que la experiencia anterior, hice entrevistas en los hogares de los destinatarios de programas sociales. Si bien las entrevistas allí tomadas resultaron sumamente enriquecedoras, la situación general del barrio a medida que fue avanzando el tiempo se ha tornado más complicada en términos de violencia, de consumo de sustancias, de robos entre los mismos vecinos. La dinámica de “bola de nieve” a la que había apelado anteriormente para realizar los encuentros resultaba muy insegura –atendiendo sobre todo a que el trabajo de campo lo realice sola en todas las etapas- por lo que privilegié la posibilidad de hacer las entrevistas en instituciones o en los lugares donde los cooperativistas realizaban su trabajo<sup>20</sup>.

En este contexto comencé también a realizar las entrevistas a técnicos y profesionales implicados en la gestión de los programas, motivados por la inclusión de esta nueva perspectiva en la realización del trabajo de tesis doctoral con el fin de tener una visión más completa de la política social desde el enfoque que aquí analizamos. Estas entrevistas las completé en 2012 procurando obtener información de técnicos a nivel nacional, provincial, municipal y que tienen una relación tanto directa como indirecta con la gestión de los programas y planes de referencia para esta investigación.

---

<sup>20</sup> En el Anexo N° 4 se incluye una nota periodística publicada en el diario “Crónica” el 31-03-13 donde se explicita esta problemática en el barrio.

Asimismo, complementando la información obtenida a través del estudio de caso, la muestra se amplió en 2012 con destinatarios del Plan “Argentina Trabaja” que se desempeñan en cooperativas en el marco de la UNLP como unidad ejecutora; debido a las características de este programa –que son analizadas en el capítulo III-, el acceso a dichos entrevistados permitió conocer otros aspectos de la implementación del programa y de las representaciones sobre el mismo.

#### **8.h. Análisis de los datos:**

El análisis de datos en las investigaciones cualitativas implica básicamente tres etapas: descubrimiento o análisis preliminar; codificación y relativización de los descubrimientos o análisis final (Taylor y Bodgan, 1984; Vieytes, 2004).

La primera fase de descubrimiento, se ha iniciado –en cada etapa de recolección de datos- en forma simultánea al trabajo de campo y ha continuado una vez que éste ha finalizado, en ella se identificaron temas que han surgido, se elaboraron tipologías o esquemas de clasificación, considerando las tipologías desplegadas por los entrevistados para clasificar determinados aspectos así como los esquemas de clasificación establecidos desde la teoría para su análisis. Esta primera fase de análisis ha permitido en cada etapa de recolección establecer ajustes en la guía de pautas y orientar la búsqueda de datos.

En esta primera fase se ha iniciado el desarrollo de conceptos y proposiciones teóricas articulando la teoría con los datos, en términos de Blumer “conceptos sensibilizadores” que proporcionan un sentido de referencia general y sugieren direcciones para la observación<sup>21</sup>.

En un segundo momento –que se realizó en cada etapa posterior a la recolección con todo el material acopiado-, se trabajó en la codificación, para ello se reunieron y analizaron los datos que refieren a temas, ideas, conceptos, interpretaciones y proposiciones. En primer lugar, se desarrollaron categorías de codificación, se codificaron los datos y se reunieron los datos inherentes a cada una de las categorías, para ello se ha utilizado como soporte informático el Programa Atlas Ti.

En esta etapa, el análisis de los datos ha sido realizado a través de un trabajo minucioso con las entrevistas como textos, que incluyó como primer paso la segmentación o división de cada una de ellas a través de la codificación de los fragmentos de acuerdo a las dimensiones

---

<sup>21</sup> Referenciado por Taylor y Bodgan (1984: 123).

teóricas de referencia. Este es un trabajo en el que se combinaron las cuestiones teóricas con las pautas empíricas surgidas de las entrevistas.

Luego, se ha complementado esta estrategia con un análisis en el sentido de las unidades de análisis, el cual supone:

1. Un primer nivel de análisis centrado en cada entrevista, para analizar cómo en cada sujeto se combinan las diversas dimensiones; la lógica de su orden a lo largo de la entrevistas.

2. Un segundo nivel de análisis que supone al anterior ya que pone en relación a las entrevistas entre sí, analizando los datos en un sentido "horizontal".

La tercera fase del análisis es la que Taylor y Bodgan (1984) denominan "relativización de los datos" en el que se analiza cómo fueron "producidos" dichos datos (si fueron solicitados o no, si hubo alguna influencia en la realización de la entrevista, etc.).

El sentido del análisis final ha sido -como lo expresa Rut Vieytes- "descubrir la cadena lógica de evidencias que establecen una secuencia de factores para ir dando de a poco una explicación al suceso que se intenta comprender", (Vieytes,2004: 692) para ello se ha intentado dirigirse desde los datos a los constructos o categorías y luego a las nociones teóricas tratando de comprender la conformación de representaciones sociales sobre el trabajo y programas, procurando generar conocimiento sobre la temática.

Luego de haber realizado a partir de cada etapa de recolección este proceso de análisis de datos, se han establecido articulaciones y comparaciones entre los resultados obtenidos en cada período y se los ha puesto en relación con la normativa que regula a los programas y planes que en este estudio consideramos.

## CAPÍTULO II

### SEGURIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL EN ARGENTINA

#### 1. APORTES DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA:

Antes de analizar los programas bajo estudio y las concepciones presentes en su normativa, nos parece importante en primer lugar rescatar los aportes que brinda una perspectiva histórica sobre las formas de protección social ya que actualmente aún se reconocen en las normativas en vigencia vestigios en términos de lógicas y orientaciones cuyo origen encontramos en otros momentos. En este sentido, Laura Gobert (2004) plantea que el conocimiento que brinda esta perspectiva presupone el reconocimiento de la singularidad del hecho social en tanto construcción histórica y, al mismo tiempo, que las políticas sociales no se dan en un vacío, sino que responden a un entramado social, político e institucional. El enfoque histórico de las políticas sociales permite conocer la complejidad de dicho entramado así como las particularidades de los sujetos sociales a quienes se orientan las mismas.

En este apartado analizamos desde este enfoque, las diferentes etapas enmarcadas por las formas de Estado en Argentina, identificando sus diferentes modos de protección para poder comprender las orientaciones presentes de los programas que en esta investigación abordamos.

Para trazar el camino que nos proponemos, partimos de la noción de “*formas de Estado*” que plantean diversos autores, entre ellos G.Giménez (1986) y Graciarena (2000)<sup>22</sup>.

En Argentina, se asocia al primer gobierno peronista con el Estado de Bienestar en Argentina; no obstante, haciendo un recorrido histórico, se identifican intervenciones del Estado y de otras instituciones asistenciales públicas y privadas hasta alcanzar en la etapa peronista la mayor participación del Estado (Moreno, 2009)<sup>23</sup>. En cada una de estas formas de Estado, se ha dado una particular relación entre Estado-Mercado y Familia; a partir de las articulaciones

---

<sup>22</sup>G. Giménez propone distinguir entre tipos de Estado y formas de Estado, entendiendo que un *tipo de Estado* responde a la lógica de un determinado modo de producción. Sin embargo, un mismo tipo de Estado, puede presentarse a través de distintas *formas de Estado*, sin que se modifique su naturaleza. De manera que las formas de Estado, plantean un modo de articulación y relación específica de distintas instituciones y prácticas de un Estado (Giménez, 1986).

<sup>23</sup> Esta concepción entra en tensión con la que entiende a las políticas sociales asociada a la noción de ciudadanía; sin embargo, para hacer este recorrido que nos proponemos con el fin de recuperar aspectos que aún hoy están presentes partimos de esta perspectiva.

entre estos actores se han configurado diferentes modos de intervención sobre la pobreza, definiendo diferentes estrategias de protección social.

El *Estado Oligárquico*, es la primera de las formas de Estado que consideramos; en esta etapa aún se mantienen rasgos del período colonial previo: las élites dominantes tenían una doble mirada sobre los pobres: por una parte, necesitaban contar con mano de obra disciplinada; por otra, profesaban la fe cristiana y por lo tanto, consideraban a la caridad como una virtud para alcanzar la gracia divina. Desde esta cosmovisión, comprendían a la pobreza como parte del orden natural; la caridad, se realizaba a través de la figura de la Iglesia. Esta forma de Estado se caracteriza por un gobierno central, fuerte, que controla el espacio social y territorial, concentrando el poder político; esta mirada sobre la pobreza como “natural” aún parece persistir en ciertos sectores sociales.

Waldo Ansaldi afirma que “la dominación oligárquica tiene su expresión intelectual más acabada en los positivistas” (Ansaldi, 2006: 72) y que la misma se basa en tres elementos articulados con la consigna “orden y progreso”: el binomio pereza/trabajo; lo inapropiado del diseño político heredado del orden poscolonial y la función de las elites. El binomio pereza/trabajo está vinculado a una percepción del otro como inferior, el trabajo se encuentra unido a la disciplina y ocupa un lugar de centralidad; rasgos que reconocemos en la normativa de los programas sociales bajo estudio cuando se refieren a la necesidad de efectuar contraprestación para promover la “cultura del trabajo”<sup>24</sup>. Asimismo, al abordar las representaciones configuradas por los destinatarios de los PSE y PTC; ellos perciben la mirada peyorativa que tiene la comunidad del barrio donde han realizado o realizan actividades de contraprestación asociada a que los consideran “vagos” o perezosos precisamente por no contar con un trabajo genuino, dando cuenta de que la interpretación sobre la desocupación recae en características personales y no en el funcionamiento del mercado de trabajo, replicando estas percepciones los valores dominantes de esta coyuntura que aún hoy persisten como resabios.

En el caso argentino, a partir de 1880, el país se integra a la economía mundial, como país periférico exportador de materias primas e importador de manufacturas, procurando generar un mercado nacional inexistente hasta el momento.

---

<sup>24</sup> Esta noción es analizada en el apartado “Análisis de nociones y criterios que atraviesan a los programas sociales de empleo y de transferencia de ingresos”.

Paradójicamente, y quizás por ser funcional a ese modelo, se produce una política de integración basada en la Ley 1420, de Educación laica, gradual, libre y obligatoria. Por otra parte, la lógica imperante en cuanto a la política social se sustenta básicamente, en la Beneficencia y en el Higienismo.

Tenti Fanfani (1989) señala que los ejes que sintetizan el modelo de la Beneficencia son: la Sociedad de Beneficencia es la institución de ayuda social típica del modelo constitutivo del Estado moderno; esta ayuda social estatal obedece a una intencionalidad política e ideológica; la estrategia de intervención se caracteriza por la sanción ejemplificadora o por la internación segregadora; es una función delegada y secundaria del Estado, ejecutada por una fracción de la élite dirigente de la sociedad (las mujeres) y no por un cuerpo de funcionarios del Estado relativamente autónomo.

Si bien esta estrategia, significó una instancia superadora de la caridad cristiana, dado que es asumida por el Estado, tendió siempre a evitar que los beneficiarios, tomen sus necesidades y demandas hacia el Estado como parte de sus derechos, rasgo que perdurará hasta la etapa correspondiente al primer peronismo imprimiendo un giro a la concepción de política social. Estas tensiones entre ambas perspectivas, aun perduran y se expresan en las lógicas que rigen a las políticas sociales vigentes, se manifiestan en las normativas de los programas que consideramos y en las representaciones de los agentes consultados.

A partir de la década del '30, como consecuencia de la crisis de 1929, cambia la inserción de Argentina en la economía mundial, la forma de Estado de este período se denomina “*neooligárquica*”; la élite intenta refundarse, adecuándose al nuevo contexto. Es así como comienzan a implementarse políticas económicas cercanas al keynesianismo, visualizándose intervenciones y regulaciones económicas inéditas hasta ese momento.

Comienza un proceso de sustitución de importaciones no planificado, dado que se pensaba que pasadas las consecuencias de la crisis, se posibilitarían nuevamente las condiciones para cumplir con el rol de país agro-exportador. Es así como se produce un proceso de migraciones internas, de áreas rurales a urbanas, lo que va a modificar significativamente a la estructura social argentina. Estos migrantes internos, constituidos en nuevos actores sociales, van a conformar un nuevo proletariado industrial, carente de representatividad política. Las crisis de distribución, de legitimidad y de legalidad generadas por las prácticas de corrupción, fraude y violencia, van a producir una crisis sin antecedentes en Argentina.

Es en ese contexto, que como estrategia de intervención de la élite, se conforma el asistencialismo, en el marco de una transición entre el modelo agro-exportador -que se resistía a desaparecer- y el modelo de sustitución de importaciones -que no terminaba de consolidarse-.

Un intento de constitución de un aparato estatal asistencial, pasó por la racionalización de subsidios, a través de un decreto del año 1932 que reglamenta el trámite de otorgamiento de los mismos. Este dispositivo, demuestra la implicación limitada y relativa del Estado en el campo de la política asistencial. La Conferencia Nacional de Asistencia Social, convocada por el gobierno en 1933, constituyó una etapa importante en el proceso de racionalización de la acción asistencial del Estado (Tenti Fanfani, 1989: 72). Esta intencionalidad, se expresa en dos ejes: uno jurídico – administrativo, que procura garantizar el máximo rendimiento de los recursos y otro, científico – técnico referido al desarrollo, producción y difusión de información para “cientifizar” las prácticas asistenciales.

En relación al *Estado Social*, Castel (2004) formula que el modo de vencer la inseguridad social asegurando la protección social de todos o de casi todos los miembros de una sociedad moderna se desplegó concediendo protecciones fuertes al trabajo, asociando protecciones y derechos a la condición del propio trabajador. Es en este sentido que afirma que el trabajo ha tornado en un “empleo”, incluyendo garantías a un salario mínimo, a protecciones frente a accidentes, enfermedad o determinadas contingencias. Al respecto afirma que:

una sociedad salarial no es solamente una sociedad en la cual la mayoría de la población es asalariada. Se trata sobre todo de una sociedad en la que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo” (Castel, 2004: 42)

En este encuadre los miembros de la sociedad salarial acceden a la “propiedad social”, una propiedad para la seguridad de quienes estaban excluidos de las protecciones que genera la propiedad privada. Los instrumentos propios de protección en el Estado social no son objeto de asistencia; se trata de derechos establecidos jurídicamente.

Isuani (1991) distingue particularidades propias del Estado Benefactor y Keynesiano, señalando diferencias respecto a sus orígenes, causas que los originaron, campos en los que operan e instrumentos; este autor formula que a partir de la Gran Depresión comienza a desarrollarse el Estado Keynesiano y que su mayor alcance se produce a partir del período de posguerra posterior a la segunda guerra mundial. El Estado Benefactor, en cambio, se había originado en Alemania con Bismarck a fines del siglo XIX pero su mayor desarrollo coincide



con el período posterior a la segunda guerra, conviviendo con el Estado Keynesiano. El Estado Benefactor y el Keynesiano coexisten a partir de la década del treinta hasta la crisis del régimen de acumulación a mediados de los setenta, potenciándose entre ambos y combinándose sus instrumentos: seguro social y pleno empleo respectivamente. El pleno empleo se desarrolló en el marco del paradigma productivo taylor-fordista, que organizó el sistema de trabajo del período, impactando en las normas de vida y de consumo de la clase trabajadora (Neffa, Coriat)<sup>25</sup>.

En Argentina, a partir del surgimiento del peronismo y con la conformación del *Estado de Bienestar*, la política social sigue una doble lógica: una intervención en el centro sobre los mecanismos principales del proceso de integración social y una intervención en los márgenes, orientada a quienes no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales, signando los modos de integración social casi hasta la última década del siglo XX. Los patrones de intervención centrales, se han manifestado como consolidación de los efectos integradores de las relaciones salariales y los patrones de intervención marginales, tendieron a ser compensatorios del no acceso al mercado de trabajo (Andrenacci et al, 2004).

La intervención en el centro, se basó en la expansión de las relaciones de las sociedades salariales, protegidas y reguladas por el Estado, con crecimiento del salario real y extensión cuali-cuantitativa del salario indirecto, basándose en una alianza estratégica Estado-sindicatos.

La intervención en los márgenes, adoptó novedosas modalidades, dado que por primera vez, la asistencia social se planteó como derecho ciudadano y de deuda pública. Esta concepción se retoma en la actualidad con la propuesta y retórica de algunas intervenciones (la AUH, en tanto derecho, intentando quebrar la lógica del “beneficio” predominante en los noventa; también en la intencionalidad expresada en la normativa del PAT, en tanto se manifiesta que se trata de un trabajo, entendido como derecho).

Como señalan Andrenacci et al (2004) retomando un aporte de Lo Vuolo (1998), se podría sintetizar que el Estado de Bienestar en Argentina, se fundó en dos manos combinadas: la mano derecha, incluyendo pleno empleo y salarios altos para sostener la demanda efectiva y una mano izquierda operando fundamentalmente en tres lógicas: previsión, salud y

---

<sup>25</sup> En el caso de Berisso, donde realizamos el trabajo de campo, este sistema de organización laboral es el que se desplegó en sus frigoríficos, brindando una inserción laboral a una importante fracción de la población pero que al cerrar estas industrias no se encontraban capacitados para afrontar otro tipo de tareas, quedando gran parte de ellos en condición de desocupados.

asignaciones familiares. En este marco, ocupó un lugar preponderante debido a su acción asistencial la Fundación Eva Perón, la cual desarrolló dicha acción fundamentalmente, a través de la ayuda social prestada en forma integral en grandes establecimientos (escuelas, hospitales regionales, etc.) y a través de la distribución de subsidios y bienes materiales, de índole diversa y en volúmenes relevantes.

Otros autores refieren que en Argentina el Estado Social se orientó a la figura del trabajador y no al ciudadano, entendiendo al empleo remunerado como el mecanismo para alcanzar la inclusión social. Pautassi plantea al respecto que en Argentina

el conjunto de los derechos sociales nació como un derivado de los derechos laborales, al punto que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica, y a su vez fueron incorporados directamente en el texto constitucional (Pautassi, 2010: 31).

Puede concluirse que el sistema de seguridad y protección social tuvo un amplio desarrollo bajo esta forma de Estado y que en términos de representaciones hubo un cambio fundamental al imprimir la lógica de derechos. En las entrevistas a destinatarios distinguimos cómo la lógica de derechos persiste fundamentalmente en las representaciones sobre el trabajo en los mayores con trayectoria laboral en el sector formal a diferencia del caso de los jóvenes, cuyas experiencias laborales en general han sido precarias<sup>26</sup>.

La forma de *Estado Desarrollista*, genera un diagnóstico que identifica como problema central la necesidad de generar una mayor producción, basada en industrias de base para recién posteriormente, distribuir la riqueza generada. El contexto internacional, se encontraba marcado por la irradiación generada por la Revolución Cubana y, como contrapartida, por parte de Estados Unidos, la Alianza para el Progreso.

En este período de turbulencias y de radicalización, surge la expresión “Desarrollo de la Comunidad” para designar un estilo muy particular de intervención sobre los sectores desfavorecidos de la población. Cabe aclarar que en esta forma de Estado permanecen las instituciones propias del Estado Benefactor. Una de las características fundamentales de esta estrategia “consiste en la intención de trascender un área específica de servicios para abordar en forma integral, el problema social” (Tenti Fanfani, 1989, pág. 83). Si bien esta modalidad, aparece durante el gobierno de Frondizi, se “oficializará” luego del golpe de Estado de 1966,

---

<sup>26</sup>Estos aspectos son estudiados en el apartado “Representaciones de los agentes receptores de programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos”.

año en que se crea el Ministerio de Bienestar Social y dentro de ese ámbito, la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad.

Una de las orientaciones básicas, y que recorre toda América Latina, será plantear como objetivo fundamental en las políticas públicas, la creencia de las virtudes de la planificación como herramienta que garantizará la acción racional de los gobiernos en el terreno económico-social, resurgiendo la vieja lógica que consiste en responsabilizar a los sectores pauperizados de su propia situación: se consideraba que sus valores y actitudes eran un obstáculo insoslayable para su desarrollo. El Desarrollo de la Comunidad, se proponía remover esos obstáculos.

Esta mirada estigmatizante de la pobreza persiste y se extiende a la figura del desocupado en la década del noventa, lo que explica de algún modo, la autoculpabilización que inicialmente sentían quienes habían quedado sin trabajo en los primeros años de ese período tal como veremos en el análisis de las entrevistas que tomamos en el 2000. La distinción de las poblaciones definidas como objetivo también encuentra un fuerte antecedente en esta perspectiva, que se despliega fundamentalmente en el enfoque de riesgo, vigente en materia de política social.

El *Estado Burocrático Autoritario*, surge como forma de Estado en América Latina, a partir de 1964, inspirada bajo la Doctrina de Seguridad Nacional. En Argentina, se podría sistematizar en dos etapas: 1966 -1973 y 1976 -1983. Será fundamentalmente, en la segunda en la que se produce una inédita reestructuración social en el país, en la que se heterogeneiza la base social y se homogeneiza la cúpula de la pirámide social (Svampa, 2005). La base social de esta forma de Estado, particularmente, a partir de 1976, estará conformada por una alianza entre una burguesía comercial importadora y exportadora, sectores del capital financiero, empresas de capital extranjero, algunos sectores medios, las fuerzas armadas y la jerarquía de la Iglesia. La política económica abrevará en la escuela monetarista, aplicándose la Doctrina de la Seguridad Nacional, junto a la apertura de la economía, como mecanismo de disciplinamiento social de los diferentes sectores sociales.

Se visualiza en ese contexto, la crisis del Estado de Bienestar a nivel internacional, que generará en Argentina, los primeros rasgos de problemas de empleo, subocupación y falta de protección a la población afectada. Al respecto, Isuani plantea que frente a la crisis del régimen de acumulación de mediados del setenta, lo que se ataca es la institución central propia del Estado Keynesiano: el pleno empleo y que se debilitan los instrumentos del Estado

Benefactor, el cual entra en crisis (Isuani, 1991). Neffa señala que el estancamiento del producto bruto interno, la inflación y el desempleo son los signos que ponen en evidencia la situación de crisis y que para hacerle frente se gestó un acuerdo de hecho entre los grandes organismos financieros internacionales y las autoridades norteamericanas que fue denominado “Consenso de Washington”, a través del cual se definieron como principales lineamientos: la privatización de las empresas del Estado; apertura indiscriminada del comercio exterior; desregulación de todos los mercados, excepto el de trabajo; atracción del capital extranjero con el fin de compensar la caída de la inversión interna y ganar en competitividad; reducción de la actividad estatal, dando mayor espacio al mercado; disminución drástica del gasto público; eliminación de la indexación salarial y reforma de los sistemas de seguridad social, para frenar el incremento de sus costos; estímulo a la subcontratación de las empresas transnacionales en dirección de pequeñas y medianas empresas de capital nacional (Neffa, 2011). Se debilitan las instituciones propias del Estado Benefactor desfinanciándolas, lo que incide en las condiciones de vida de la población, especialmente de los desocupados y de quienes padecen problemas de empleo.

En este contexto, se visualiza en el horizonte lo que van a ser los primeros signos de focalización de las políticas sociales que se plasmarán en los noventa, donde primará el “enfoque de riesgos” en materia de intervención social tanto en el caso argentino como en otros países en el marco de la mundialización.

*Retorno a la democracia:* como señala Svampa (2005); la dictadura creó las bases de un nuevo orden económico; durante los primeros años de gobierno de Alfonsín (1983 -1989), se generaron intentos de reorientar el sistema hacia una economía productiva las cuales tuvieron lugar en un contexto de crisis de la deuda externa y en un contexto de amplias demandas y expectativas sociales. El caso argentino, sin embargo, refleja lo que la CEPAL ha llamado la “década perdida”: hacia fines de los 80, los conflictos económicos e institucionales atravesaban la gestión de gobierno, mientras el país entraba en una crisis económica profunda que concluye en 1989 con la hiperinflación. La sociedad argentina, de principios de los noventa se encontraba empobrecida y atravesada por nuevas desigualdades y es en este contexto que se implementan como parte de las respuestas institucionales transitorias los PSE y PTC. Respuestas no reactivas, sino que se vinculan al proceso histórico analizado y a un contexto mundial en el que se aplican políticas y se diseñan programas de modo estandarizados. Si bien estas respuestas se proponen como “transitorias” muchos de sus rasgos permanecen aún vigentes, conviviendo con intentos de transformaciones.

Por otra parte, lo que señala Pautassi (2012) es que desde los noventa, -tanto en América Latina en general como en Argentina en particular-, se empieza a hacer referencia a la necesidad de “protección” social, agregándolo a la noción de “seguridad social”. Sin embargo, precisa Pautassi, que la “protección” social implica un modelo más restringido que el de seguridad social, trasladándose responsabilidades estatales a las personas y familias. Asimismo, la autora analiza que la protección social se aleja de las obligaciones positivas que caracterizan a un derecho económico y social y que no implica una red integrada de garantía de derechos sino de un conjunto de prestaciones asistenciales del Estado orientados a grupos vulnerables (Pautassi, 2012).

A partir de esta revisión histórica, fuimos distinguiendo concepciones en materia de protección y seguridad social, así como enfoques sobre la población vulnerable que aún permanecen vigentes tanto en la normativa de los programas bajo estudio como en los discursos de los agentes consultados. A continuación analizamos las respuestas institucionales frente al desempleo y pobreza.

## ***2. RESPUESTAS INSTITUCIONALES FRENTE AL DESEMPLEO Y LA POBREZA: POLÍTICAS DE EMPLEO, PSE Y PTC EN ARGENTINA:***

En consonancia con el análisis realizado en la sección anterior, desde mediados de la década del setenta y sobre todo a partir de los noventa, son muchos los países que enfrentan problemas de empleo, pero las causas del desempleo y problemas de empleo no son las mismas y las estrategias adoptadas para hacer frente a las situaciones que las originan y a las consecuencias concomitantes en términos de aumento de la pobreza son diferentes.

Frente a la situación del mercado de trabajo, algunos países intentan mantener los antiguos niveles de protección mientras que otros se orientan a lo que se conoce como “soluciones del mercado”, suponiendo que éste va a resolver eficientemente los problemas del mercado de trabajo. La determinación de las directrices que intenten corregir las situaciones provocadas por el desempleo o subempleo, estarán signadas por las características del mercado de trabajo y el legado institucional de cada país. Asimismo, son los intereses de los actores involucrados que influyen en el perfil de las políticas a adoptar.

La orientación de dichas políticas incidirá en el bienestar de las personas, en la estructuración de clases y grupos sociales y en la conformación identitaria de dichos sujetos.

Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010) analizan que en América Latina se pueden ubicar dos secuencias de programas que se implementaron respondiendo a la situación de pobreza: por una parte, aquellos que se instauraron siguiendo los lineamientos del denominado "Consenso de Washington", que consistieron en baterías de programas sectoriales con componentes específicos; en un segundo momento -que condice con el direccionamiento del "post-consenso de Washington"- se transforman los anteriores programas sectoriales, en una suerte de únicas respuestas con cobertura en muchos casos masiva: son los denominados PTC, que fueron caracterizados como una "nueva generación" de programas en la medida que representan un cambio en comparación con las políticas sociales anteriores de "combate" contra la pobreza y sobre los que se señala que se ha producido una suerte de transformación en su diseño y gestión, que se verifica en una clara preferencia -por parte de gobiernos y agencias de financiamiento internacional- por poner en marcha programas basados en transferencias monetarias entregadas a las madres, buscando promover el "capital humano" de las familias.

En Argentina, durante la década del noventa, la lectura que se hizo desde el gobierno frente a los problemas de empleo era que las causas fundamentales de los problemas del mercado de trabajo recaían en el alto costo laboral y las trabas que imponían una rígida legislación para la contratación de mano de obra. Consistente con este diagnóstico el gobierno tomó una serie de medidas como la creación de un seguro de desempleo, la flexibilización de los contratos laborales y la reducción de las contribuciones laborales. También puso en marcha una serie de programas: su normativa expresaba que estaban destinados a fomentar el empleo, a mejorar los ingresos y a la capacitación profesional; línea que luego fue seguida por los gobiernos siguientes.

La Ley de Empleo promulgada en 1991 fue la primera de una serie de medidas adoptadas por el gobierno para intentar modificar esta situación. Esta ley, establece el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores<sup>27</sup>, que por sus restricciones no alcanza a compensar el gran

---

<sup>27</sup> El seguro de desempleo no fue diseñado para el conjunto de los trabajadores. Su acceso está restringido a aquellas personas que cumplan con requisitos fijados en la Ley de Empleo: están excluidos los trabajadores del servicio doméstico, los rurales y los que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal afectados por medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial. Por otra parte, no están contemplados aquellos trabajadores que no están en una situación de legalidad en el mercado de trabajo ya que para acceder al seguro de desempleo, el beneficiario debe encontrarse en situación legal de desempleo, estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral; haber aportado al Fondo Nacional de Empleo durante 12 meses en los tres años anteriores al cese del contrato de trabajo y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. Los trabajadores contratados a través de empresas de servicios eventuales deben tener una cotización mínima de 90 días durante los 12 meses anteriores al cese.

aumento que evidencia en estos años la tasa de desocupación-; introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado, ausencia o reducción de los montos indemnizatorios al momento de finalización de los plazos convenidos y la supresión o disminución de los aportes patronales.

En 1995 se introdujeron modificaciones orientadas a flexibilizar la entrada y salida de los trabajadores de sus puestos de trabajo; con el estatuto PYME se exceptuó a las pequeñas y medianas empresas de la necesidad de requerir la habilitación previa de las Convenciones Colectivas de Trabajo y de la obligatoriedad de registrar los contratos. Esta ley también innova sobre temas como el fraccionamiento del aguinaldo, modifica la normativa establecida sobre el período de vacaciones y limita el monto de la indemnización por antigüedad (Cetrángolo y Golbert, 1999).

En 1995, la Ley de Promoción del Empleo introdujo nuevas modalidades contractuales. Estas, tienen menores exigencias ya que no se exige su registro ni tampoco la intervención de las convenciones colectivas de trabajo favoreciendo la contratación de trabajadores bajo la figura de “período de prueba” y/o “aprendizaje”.

En setiembre de 1998, se logró la aprobación por la Cámara de Diputados de un proyecto del Ejecutivo de reforma laboral. Uno de los cambios importantes fue la suspensión de las modalidades promovidas dejando sólo el contrato de trabajo de aprendizaje y el régimen de pasantías. Otra fue la reducción del período de prueba de 90 a 30 días que se puede extender hasta 6 meses por decisión del convenio. En ese período el empleador y el trabajador están obligados al pago de los aportes y contribuciones para la Seguridad Social, con excepción del correspondiente al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y para el Fondo Nacional de Empleo (FNE). También hay modificación en el tiempo de preaviso para aquellos trabajadores que lleven hasta tres meses en el puesto de trabajo: si antes con una antigüedad menor a los 5 años era un mes, ahora antes de los tres meses de antigüedad se puede dar aviso sólo con 15 días de anticipación. El monto que se fija por indemnización por causas de fuerza mayor y/o por falta o disminución del trabajo también se reduce.

La reducción de los aportes patronales fue acordada a mediados de 1993. En el decreto 206/93 se dispuso la disminución de contribuciones patronales para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y las investigaciones científicas y tecnológicas.

Según Golbert, antes de la instrumentación de esta reforma se estimaba que la totalidad de las contribuciones patronales permitía una recaudación equivalente a 850 millones de pesos por mes. De acuerdo a esta autora, la medida tuvo un impacto equivalente a la quinta parte de la recaudación de contribuciones patronales, alrededor de 170 millones de pesos mensuales para todo el sistema de Seguridad Social. Dado que se amplió el número de sectores involucrados en la reducción de los aportes, la pérdida para el conjunto de la Seguridad Social asciende en 1999 a 4.800 millones de pesos y, para el FNE a 245 millones (Golbert, L. 1999).

Junto con la adopción de estas medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales, en los gobiernos de Menem se implementaron programas de fomento del empleo, de formación profesional, de servicios de empleo y de empleo directo, cuyos objetivos explícitos recayeron en crear empleo transitorio y socialmente productivo.

Los programas de Capacitación para Apoyar el Empleo se proponían desde la normativa recalificar la fuerza de trabajo en sectores o regiones en crisis o en proceso de reestructuración de manera de mejorar las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Los PSE y PTC se inscriben en el marco de las políticas sociales y se encuentran enmarcados en los lineamientos que han tenido lugar con la redefinición del rol del Estado a partir de los ochenta, período en el cual se registran los indicadores de empobrecimiento de la población en la región, la crisis financiera de la seguridad social y la caída del peso político y económico de los sindicatos.

En Argentina, -así como en otros países de América Latina-, la estrategia económica de los noventa estuvo enmarcada en la 'teoría del derrame' (Azpiazu y Nochteff, 1994) esto es, en la idea que el crecimiento fluiría desde la cima de la pirámide social hacia abajo, sin necesidad de una intervención estatal a favor de una mejor distribución del ingreso. Los datos históricos demuestran que de ningún modo tuvo lugar la aplicación de dicha teoría.

Los propósitos de los programas sociales y planes que se conformaron respondieron a la lógica de organismos multinacionales así como su financiamiento (Banco Mundial, PNUD) y se han caracterizado por su superposición en el tiempo, por su corta duración, por las llamativas diferencias entre lo propuesto entre la "letra escrita" de los mismos y las modalidades que éstos han asumido en su implementación. Asimismo, los escasos monitoreos han incidido en que las altas y bajas hayan sido atravesadas por mecanismos y prácticas clientelares.



En materia social se utilizó como estrategia la focalización, es decir, la intervención se dirigió a aquellos grupos más vulnerables. Lo que caracteriza a las políticas sociales a partir de este período es la consolidación de una nueva concepción signada por la reducción presupuestaria de la inversión social<sup>28</sup>; el retorno a la concepción de descentralización administrativa y la focalización clasificando a los destinatarios como población objetivo, a partir de una serie de criterios para delimitarlos. La focalización se instaló como paradigma en el marco de una revisión crítica de los impactos universales, atendiendo a las manifestaciones de la pobreza, buscando aumentar la eficacia de las intervenciones y al mismo tiempo reducir los costos, criticando la “dilapidación de recursos” de las políticas universales (Sojo, 2007).

Como se señaló, a partir de los noventa los PTC, se han impuesto en América Latina como la forma principal de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, garantizando un nivel básico o mínimo de ingresos monetarios. En gran parte de los países de la región, se cuenta con un programa de este tipo, constituyéndose incluso en algunos como el eje central de sus políticas asistenciales -el Programa Oportunidades en México y del Bolsa Familia en Brasil son los más relevantes, por su trayectoria, magnitud, cobertura e impacto- (Rodríguez Enríquez, 2011).

La transferencia de ingresos monetarios y el establecimiento de condicionalidades para la recepción del ingreso caracterizan en América Latina a los PTC; en algunos casos son acompañados por intervenciones como capacitación, promoción de actividades productivas, actividades de participación comunitaria –entre otras-. Rodríguez Enríquez (2011) precisa que estas dos características de los PTC se vinculan con los objetivos de estos programas: aliviar la situación de pobreza por ingresos de los hogares y contribuir al fortalecimiento de las capacidades de niños, niñas y adolescentes para evitar la reproducción de la pobreza.

Por otra parte, el financiamiento de muchos de estos programas focalizados fue realizado por organismos de crédito internacionales y se han impuesto por este motivo varios requerimientos en su implementación que se han aplicado sin distinción en distintos países de la región.

---

<sup>28</sup> Coincidiendo con Cecchini y Madariaga (2011), si bien en las estadísticas de finanzas públicas y las cuentas nacionales se suele hablar de “gasto social” para referirse a todos los recursos destinados al financiamiento de la política social, aquí se prefiere utilizar la expresión “inversión social”, a la luz de los retornos que esta tiene en términos de desarrollo humano.

Respecto a los montos destinados en programas de empleo, han sido muy bajos en relación con la magnitud del problema laboral de la Argentina así como en comparación con los recursos asignados en los países europeos y en algunos de la región (Golbert, 1999). Estos programas y planes se constituyeron en estrategias asistenciales que no generaron trabajo genuino, sino respuestas transitorias, acotadas y paliativas de la situación del desempleo y las problemáticas concomitantes.

En Argentina, la inversión per cápita anual durante los primeros años de la década del noventa fue decreciente; aumentando en 1996, quizás como consecuencia del refuerzo presupuestario logrado por los créditos internacionales y creció en 1997, año crucial en la contienda política. Por el contrario, y quizá para equilibrar la inversión, es el año en que el haber del Seguro de Desempleo es el más bajo de la serie. En 1999, la inversión en planes de empleo y capacitación disminuye notablemente, quedando amplios sectores de población sin ningún tipo de asistencia que cubriera los problemas de empleo y desempleo (Dinatale 2004). En la mayor parte de los casos, -situación que se da sobre todo en los noventa e inicios del 2000-, los elementos para el monitoreo y gerenciamiento de los programas fueron muy irregulares y no permitieron conocer exactamente la aplicación actualizada de las inversiones y el destino real de los beneficiarios, lo que incidió en la superposición de planes o desvío de los mismos.

Cecchini y Madariaga (2011) sobre base de datos de la CEPAL, señalan que desde el 2000, y sobre todo a partir del segundo quinquenio, en la región han ido creciendo los PTC en términos de inversión, cobertura y cantidad de países en los que se implementan, llegando a cubrir en 2010 alrededor del 19% de la población (113 millones de personas), con un esfuerzo de inversión que representa el 0,40% del PIB. En el caso argentino, la inversión en PTC ha ido en aumento desde el 2005, llegando en 2009 –que se conforma la AUH-, a alcanzar el 0,20% del PBI.

Una particularidad de los PTC es su focalización en hogares vulnerables, su estructura básica consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijo/s menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas<sup>29</sup>. La unidad de intervención de estos programas es la familia en su conjunto, aunque la base del derecho al “beneficio” la constituye mayormente –tanto en Argentina como en otros países de la región- la existencia de niños y niñas en el hogar, siendo las receptoras del mismo las

---

<sup>29</sup> Una de las mayores críticas que reciben estos programas es la exclusión de familias pobres sin hijos.

mujeres madres, constituyéndose mayormente en las “beneficiarias” de estos programas, aunque no es un derecho que las asiste a ellas como personas, sino que éste deriva de su relación de parentesco con los portadores de derecho que son los niños/as y adolescentes. lo que ha generado diferentes lecturas: por un lado, en términos de la posibilidad de empoderamiento, por otro en que se trata de un empoderamiento débil si estos programas no se acompañan de otras acciones ya que el ingreso de las mujeres en estos programas termina remitiéndose a mejorar el capital humano de sus hijos y no el propio; asimismo se les asigna a través de estos programas la responsabilidades de las tareas de cuidado, limitando sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo<sup>30</sup> (Cecchini y Madariaga: 2011), -es el caso del PF por ejemplo, en el caso argentino-.

Desde el punto de vista técnico, las mujeres son “beneficiarias operativas” y su lugar en los programas tiene por base la creencia en que es la mujer quien tiene mayor predisposición “natural” a redistribuir los recursos al resto de los integrantes del hogar. Asimismo, desde una perspectiva de género, se repara en esta particularidad ya que –tal como analizamos en el apartado sobre “Trabajo reproductivo y de cuidado”, el rol de cuidadoras de las mujeres se encuentra socialmente construido y responde a las bases del modelo vigente de reproducción social, que deriva en inequidades en tanto la exclusividad en las tareas de cuidado inciden – entre otras cuestiones- en las dificultades de inserción en el mercado laboral. En este sentido, una cuestión a atender en la tesis es qué implicancias generan estos aspectos en las mujeres receptoras.

Rodríguez Enríquez (2011) puntualiza que desde el Banco Mundial, se dan tres argumentos que favorecen la imposición de condicionalidades para el acceso a transferencias monetarias 1. Aquellos que renuevan el paternalismo sobre la población pobre, a los que la autora denomina “microfundamentos del paternalismo”; 2. Aquellos que se concentran en una perspectiva de economía política, que consideran que estos programas pueden conseguir más apoyo de la población contribuyente cuando se imponen condicionalidades y 3. los argumentos de eficiencia social, que consideran que las condicionalidades pueden ayudar a acercarse al óptimo social invirtiendo en capital humano.

Entre los programas a los que aludimos, desde el Gobierno Nacional se han implementado en los noventa en Argentina un número importante, entre los cuales se encuentran: el Programa

---

<sup>30</sup> Este aspecto es analizado en “Trabajo reproductivo y de cuidado”.

Trabajar, el PEL Comunitario, el PEL Productivo, Programa de Empleo Coparticipado, los Programas Intensivos de Trabajo, Servicios Comunitarios, Emprender, EmpleAR PyMES y entre los Programas de Capacitación Laboral: Programa de Formación y Certificación de Competencias, Talleres Ocupacionales, Formujer, Programa de Transformación Solidaria de Saberes Productivos; en el caso de provincia de Buenos Aires, el más relevante de dicho período ha sido el PBB. Ante el escenario que se presentó en 2001 en Argentina con la explosión de una de las crisis económica-social más importantes de la historia de nuestro país, con el derrumbe de la estructura social y la caída del gobierno de Fernando de la Rúa; el gobierno interino de Eduardo Duhalde pone en marcha el PJHD que con dos millones de receptores se constituyó en esa coyuntura en el plan social más grande de la historia argentina y el segundo más grande de América Latina, después de México. A partir de 2004, en el gobierno de Néstor Kirchner, se comienzan a generar una serie de modificaciones en las características, orientaciones de los programas y formas de protección; así se conforman el PF, el SCyE y más adelante en el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner dando continuidad a estos cambios el PAT, así como en otro orden, -ya que se articula con el régimen de asignaciones familiares-, la Asignación Universal por Hijo.

En esta investigación nos interesa identificar y analizar cómo se articulan los aspectos planificados previamente en el diseño de los PSE y PTC con las instituciones, sujetos y agentes que intervienen en la implementación de los programas aludidos; al respecto nos preguntamos qué conceptualizaciones y valoraciones atraviesan a las normativas que los regulan y cómo éstas se vinculan con las representaciones y prácticas de los sujetos y agentes que forman parte del proceso de implementación en el marco de gestión de las políticas sociales.

### **3. SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES, PROGRAMAS Y PROYECTOS:**

Dado que los PSE y PTC se enmarcan en el campo de las políticas sociales, nos interesa reparar en lo siguiente:

Las políticas sociales se constituyen en un capítulo de las políticas públicas; su particularidad radica en que intervienen de manera directa en las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales. Danani plantea que operan en la distribución secundaria del ingreso (1996, 2009), en este sentido, las políticas sociales inciden en la construcción de un orden económico, político y socio-cultural.

Danani y Grassi señalan que la política social es también la forma estatal de construir la cuestión social y que “se constituye en un momento de máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones diferenciados de reproducción social” (Danani, 1996: 24).

Esping-Andersen (1993) propone una redefinición de las políticas sociales como “arreglos cualitativos Estado-Mercado-Familia”, lo que implica que la política social es resultado y le asigna un particular lugar a cada una de estas instituciones, a la vez que estos espacios se modifican conforme a un proceso que involucra a distintos sujetos y agentes sociales.

Además, estos espacios resultan de una dinámica que se da en un campo atravesado por juegos de poder y de tensiones, que le imprimen una dinámica que se va desplazando desde lo planificado según los intereses en juego y los espacios que ocupen los actores involucrados.

Danani a su vez, rescata la noción de “régimen social de acumulación” que toma de Gordon y Reich y que alude al “conjunto complejo de instituciones, regulaciones y prácticas que en un determinado momento, inciden en la acumulación de capital” al respecto aclara que esta noción implica asumir la búsqueda de contenidos no previstos inicialmente y pone énfasis en las prácticas de los sujetos y actores, en combinación con la noción de arreglos cualitativos Estado-mercado-familia. Asimismo, estas cuestiones conllevan a “elaborar la noción de estructura como constituida por la actividad humana, a la vez que medio de esa constitución, recuperando la dimensión micro-social de los procesos políticos” (Danani, 1996: 27), lo que da cuenta del carácter dinámico que tiene la noción de “estructura”.

A partir de los noventa, un tema que ha resultado relevante en materia de política social ha sido el de su gestión ante la necesidad de articular los numerosos programas y coordinar acciones entre las organizaciones -tanto gubernamentales como no gubernamentales- implicadas.

Cabe aclarar que al referirnos a *programas sociales*, aludimos al conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos y que responden a diagnósticos sociales que configuran un problema social al cual atender.

En el marco del programa se definen las prioridades de intervención, se ordenan los proyectos, se definen recursos y marcos institucionales. Si bien estas cuestiones se planifican, los programas y proyectos van sufriendo modificaciones una vez que los mismos se implementan ya que al ponerse en ejecución, se relacionan con otros programas y proyectos o

con otras formas de organización.

Chiara y Di Virgilio precisan que “el concepto de gestión permite establecer conexiones entre los conceptos de ‘política social’ y ‘programa social’, ya que cuando se habla de gestión de la política social, se está hablando también de ‘programas en acto’” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 59), lo que implica que la política social se va modelando a partir de los matices que adopte el programa una vez puesto en marcha.

Desde esta perspectiva se comprende al campo de gestión de las políticas sociales como un espacio de conflicto, en el que se articulan recursos de diversa índole –humanos, económicos, organizacionales, políticos, etc.- y al mismo tiempo se establece una articulación entre el Estado y la sociedad, donde se despliegan diversas prácticas por parte de los agentes implicados en la política conformando un campo complejo. Es desde este posicionamiento que procuramos analizar a las representaciones de los agentes considerados receptores, profesionales y técnicos que participan en la implementación de los programas bajo estudio.

En primer término analizamos las reglamentaciones, en segundo lugar los enfoques presentes en materia de política social y luego, las representaciones de los agentes.

### **CAPÍTULO III**

#### **PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO Y DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA DE INGRESOS BAJO ESTUDIO**

##### **1. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS REGLAMENTACIONES:**

En este apartado, analizamos las reglamentaciones a través de las cuales se crean los PSE y PTC que abordamos en la investigación<sup>31</sup>: Plan Barrios Bonaerenses (PBB), Plan Jefes de Hogar (PJHD), Programa Empleo Comunitario (PEC), Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Plan Familias (PF) y Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT).

El estudio de los mencionados programas se realiza a partir de los textos de las reglamentaciones, lo que podemos mencionar como la “letra escrita” de las mismas y aportes de trabajos e investigaciones sobre esta temática.

##### **1.a. Programa Barrios Bonaerenses:**

- **Ámbito de creación y aplicación:** se trata de un programa de empleo directo implementado por el Estado provincial en Julio de 1997, y se mantiene -aunque con cambios- hasta la actualidad. Se creó -en un contexto de marcada desocupación a nivel nacional y provincial- con el decreto 1862/97 como "Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo", y fue ratificado (ya como Programa Barrios Bonaerenses) con el decreto 928/00 el 17 de abril del año 2000. En sus primeras etapas dependía del MTEySS; en la actualidad ha pasado a la órbita del MDS.
- **Destinatarios y objetivos:** orientado a jefes/as de hogar pertenecientes a familias sin ingresos o con ingresos mínimos, se propuso contribuir al ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad social proporcionando una subvención mensual, a cambio de la prestación de servicios en proyectos comunitarios; mejorar las condiciones de empleabilidad

---

<sup>31</sup> Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010) analizan como un antecedente relevante de estos programas en América Latina al denominado *Worker Profiling and Reemployment Services Systems*, que se implementa desde los años ochenta en países como Estados Unidos, Canadá, Holanda –entre otros- y que encuentra su fundamento en la necesidad de reducir la dependencia de los individuos en relación con la asistencia que les provee el seguro de desempleo; las autoras precisan que ésta no se constituye en una política destinada a generar condiciones de "empleabilidad", sino de reubicación de desempleados que corren el riesgo de convertirse en desempleados de larga data, asumiendo que el problema se encuentra del lado de la oferta de los trabajadores y no en la demanda del mercado laboral.

de la población participante mediante la capacitación laboral durante la ejecución de proyectos de mejoramiento de sus barrios; terminación de la escolaridad básica para adultos; formación profesional para la capacitación en oficios; formación para el trabajo en proyectos de autoempleo. Los receptores pertenecían a 25 municipios del Conurbano, los tres partidos que comprenden el Gran La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca.

Este programa se articuló alrededor de tres ejes centrales: el barrio como unidad geográfica; el esquema de organización del trabajo con grados de responsabilidad similares a los que se presentan en el mercado laboral y el desarrollo del componente de capacitación con el objeto de generar nuevas habilidades y competencias.

A nivel organizativo los municipios cumplían un rol fundamental presentando proyectos que debían ser aprobados por el Instituto Provincial de Empleo y proveyendo coordinadores municipales con tareas de supervisión y materiales para la implementación del programa.

Se trató de un programa que requería como condicionalidad que sus receptores realizaran contraprestación en actividades comunitarias o participaran en actividades de formación. Para el desarrollo de las actividades comunitarias se trataron de replicar aspectos propios de la organización laboral –característica fundada en la necesidad de conectar a los destinatarios con el mundo del trabajo-. Los receptores eran organizados en cuadrillas dirigidas por un coordinador. Existían tres categorías de destinatarios que percibían diferentes montos: receptores sin mayores responsabilidades (percibían: \$150); capataces que coordinaban a una cuadrilla, -\$250-; coordinadores, \$300).

Las actividades realizadas en el marco del plan eran generalmente de baja calificación por lo que pese a las intenciones de la normativa, no lograban mejorar las competencias de los destinatarios. Los cursos específicos en ocupaciones y oficios se proponían brindar mayores posibilidades de inserción laboral a los receptores.

La selección de los receptores era tarea de las áreas específicas de cada municipio, lo que propició prácticas clientelares en los criterios de altas y bajas que se aplicaron en la implementación del programa, cuestión que intentó luego controlarse en el PJHD.

La creación del PBB respondió a altos índices de desocupación; sus objetivos y requerimientos en cuanto a condicionalidades, a los diagnósticos predominantes en esa coyuntura: por lo que a través del programa se intentó estimular la denominada “cultura del



trabajo”. Al entender a la desocupación como consecuencia de los bajos niveles de formación, se procuró a través de lo explicitado en la normativa, propiciar la capacitación.

Con la creación en 2002 del PJHD los receptores del PBB que podían traspasar a este nuevo plan, en general han efectivizado dicho pasaje, manteniéndose las características de las actividades de contraprestación.

En la actualidad el PBB depende del MDS, está dirigido a mayores de 18 años sin ningún tipo de ingreso. En la página web del MDS se postula entre sus objetivos: "contribuir a mejorar el ingreso de los hogares en situación de vulnerabilidad social", "mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios" y "propiciar el ingreso de los beneficiarios a la economía formal"; el subsidio actualmente es de \$ 150. En el estudio de caso que realizamos, sólo quienes no cumplen los requerimientos para acceder a otros programas, han quedado bajo el PBB.

### **1.b. Programa Jefes de Hogar Desocupados - Decreto 565 / 2002**

- Análisis sobre el contexto en el que se crea el PJHD: el contexto en el que se origina el programa es el de la crisis que tuvo lugar en Argentina de 2001 como producto de la aplicación de las medidas de corte neoliberal de la década de los noventa y específicamente como fruto de la recesión de 1998, los altos niveles de desempleo y por ende de pobreza e indigencia que caracterizaron al período. Tal como señala Neffa et al (2008), los despidos de YPF de Salta y Neuquén viabilizaron la conformación de movimientos sociales que fueron adquiriendo fuerza y notoriedad pública fundamentalmente a través de sus acciones de corte de rutas y de vías públicas lo que les ha dado la denominación de “piqueteros”. Estos movimientos se caracterizaron por su organización con asentamiento en los barrios en donde habitaban sus integrantes; sus prácticas políticas determinaron un quiebre con las llevadas a cabo tradicionalmente por los militantes de partidos políticos, distanciándose de las prácticas clientelares.

La situación del empleo no fue el único eje de sus demandas, sino que las mismas también se extendieron a ámbitos inherentes a mejoramientos de los municipios en las áreas de salud, educación y demás cuestiones inherentes a mejorar los espacios en los que se desenvuelve su cotidianeidad.

Sin embargo, la entrega de planes de empleo –fundamentalmente el Plan Trabajar, de mayor envergadura en esa coyuntura-, se convirtió en uno de los ejes de negociación entre el

gobierno menemista y los movimientos “piqueteros”, intentando al mismo tiempo que contener los reclamos sociales, reducir la pobreza. Neffa analiza que con el gobierno siguiente

la situación cambia fuertemente desde el cambio de gobierno en 1999, disminuyendo tanto el número de planes otorgados como el monto de los subsidios y dejando de reconocer a estos movimientos como interlocutores en el diálogo social, lo cual agravó los conflictos y estimuló la realización de un Congreso Piquetero” (Neffa et al, 2008: 75).

El gobierno de la Alianza crea el Programa de Emergencia Laboral (PEL) con el fin de promover el autoempleo productivo en los diferentes municipios con apoyo en las ONG. Asimismo, con la elevación de los niveles de pobreza e indigencia se conforman los “comités de crisis”, con el fin de distribuir los planes de empleo a través de representantes de los municipios, cámaras patronales y de la Iglesia Católica local.

Según datos de la EPH, el nivel de desempleo en 2001 alcanza el 18,4%, con su correlato en las elevadas tasas de indigencia: en 2002 la tasa de indigencia alcanzaba al 54% de la población. La clase media, profundizaba el empobrecimiento iniciado a fines de los ochenta.

En respuesta a dicha coyuntura, distintas organizaciones –entre ellas la CTA, la Iglesia-, propusieron la creación de respuestas institucionales. Neffa afirma que la propuesta de la CTA de crear un seguro de empleo y formación de \$ 380 para jefes y jefas de hogar desocupados resultó un antecedente en la conformación del PJHD; la Iglesia convoca al diálogo entre distintos sectores para atender a las problemáticas de índole económica, política y social (Neffa et al, 2008).

A partir de lo que señalan Neffa y Brown en un trabajo posterior, otro aspecto a considerar es que en dicho contexto crítico, y considerando que la normativa de protección del desempleo no permitía incluir entre los beneficiarios del seguro de desempleo a una amplia franja de trabajadores desocupados de larga duración que no habían hecho aportes o que habían trabajado en situación de no registro, “el programa buscaba ofrecer una respuesta de inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres en esa situación crítica” (Neffa y Brown, 2011: 10).

A partir de la acentuación de la crisis política con la renuncia del Dr. De la Rúa en diciembre de 2001 y tras la feroz represión a las manifestaciones sociales ante la situación de aguda conflictividad, se sucedieron en una semana cinco presidentes provisionales; se acentuó la crisis económica y financiera - en la que se ubica el denominado “corralito”- a partir de la

cual se bloquearon las cuentas bancarias aunque al mismo tiempo se generó una fuga acelerada de capitales y se declara el default de la deuda externa lo que limita el acceso a recursos por parte de organismos internacionales, tal como expresa Neffa (2008).

Uno de los presidentes provisionales, Adolfo Rodríguez Saa propuso la creación de un millón de puestos de trabajo; sin embargo no contó con apoyo político por lo que renunció al cargo, siendo sucedido por el Dr. Eduardo Duhalde quien retomó la propuesta y se comprometió a implementarla a partir de la conformación de un seguro orientado a los jefes y jefas de hogar desocupados.

Desde la presidencia, se decreta la Emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria hasta el 31 de diciembre de 2002 y se crea también por decreto un programa destinado a jefes y jefas de hogar desocupados por un período de tres meses.

Los reclamos de los movimientos sociales por la creación de empleos en los términos que habían sido anunciados por Rodríguez Saa, crecen y se acentúan.

El gobierno, atendiendo a la coyuntura y a la propuesta proveniente por la Iglesia Católica, convoca a un diálogo multisectorial del que participaron representantes de las cámaras patronales, centrales sindicales, organizaciones sociales. De este modo, se acuerda la conformación de un plan universal con el fin de garantizar un ingreso mínimo a todas las familias argentinas (Neffa et al, 2008). Así, se crean dos planes: un Programa de Emergencia Alimentaria orientado a familias pobres y el PJHD, con el propósito de brindar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados de las familias con hijos de hasta 18 años, con hijos discapacitados y para las embarazadas.

El sector agro-exportador brindó un importante aporte económico para ayuda social y el Gobierno implementó retenciones sobre exportaciones agropecuarias y petroleras destinadas a solventar el programa, como respuesta al pedido de los representantes de los obispos en el marco de la Mesa de Diálogo Argentino de considerar la situación de las familias apelando al renunciamiento de los diferentes actores.

A partir de las presiones de los movimientos sociales y en el marco de la crisis, se modificó la normativa del Decreto 165/02 y se creó el Decreto 565/02 denominado “Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, en el cual se establece el “derecho familiar a la inclusión social”. En este punto es importante resaltar la mención a la concepción de derecho, que dista de las normativas que encuadraban a los programas

anteriores creados en la década del noventa. De todos modos, como veremos a continuación, la concepción de derecho se menciona pero no llega a alcanzarse tal como está expresada.

- Creación del PJHD: lectura del contexto desde el texto de su reglamentación y respuesta institucional en dicha coyuntura.

En el Decreto 565/2002 se explicita que el programa se crea en respuesta a la aguda situación crítica del país y atendiendo a las problemáticas que dicha crisis genera como correlato.

Respecto a la caracterización del escenario en el que se enmarca la normativa, se hace referencia a la “(...) actual coyuntura económica y financiera de la República de altísimo contenido crítico (...)” y a la declaración de la “emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”, asimismo, se remarca la situación de pobreza extrema, agravada “por una profunda crisis productiva”.

Entre las problemáticas sociales a las que se alude en la reglamentación resulta relevante el planteo acerca de que en la coyuntura en la que se enmarca el origen del programa, “uno de los principales problemas que enfrenta el país es el de la distribución regresiva del ingreso”, resultando significativa la coincidencia sobre este análisis por parte de los integrantes de la Mesa del Diálogo Argentino así como sobre la necesaria respuesta institucional: de este modo se especifica que “(...) todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales que participaron de la mesa del diálogo argentino (...)” promueven la “(...) transferencia de ingresos de quienes reciben mejores ingresos hacia los sectores que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable (...)”, esta lectura difiere notablemente del diagnóstico realizado por el gobierno y grandes grupos económicos en la primer parte de los noventa, tal como analizamos en el Marco Contextual.

Es de destacar, que dicho plan se crea “mientras dure la emergencia ocupacional nacional”, de modo que se atiende a la coyuntura a la que se hace referencia, pero se explicita al mismo tiempo, la caducidad del programa aunque deja abierta la periodicidad. Este fue uno de los motivos que han incidido en que más adelante se lo fuera renovando a través de otros decretos.

- Derechos y valores sociales que se destacan en el texto de la reglamentación: en la reglamentación se reconoce al Derecho Familiar por la Inclusión Social, aludiendo al cumplimiento del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, a través del cual son

considerados todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos otorgándoles rango Constitucional.

Al mismo tiempo, se contempla al trabajo en tanto “valor reconocido por la sociedad argentina” y “conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de la riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad”, de modo que se hace referencia al trabajo en tanto se lo considera un aspectopreciado, que además, cumple una función económica y funcional a nivel social, se alude así al trabajo como organizador de la sociedad y se alude al reconocimiento social que éste tiene; este valor asignado al trabajo lo reconocemos en la organización social que se conforma en Argentina desde los Estados Oligárquicos y que persiste a lo largo del tiempo, ubicado en un lugar de centralidad.

Atendiendo al Derecho Familiar por la Inclusión Social, se proponen como objetivos la universalización del PJHD, con el fin de generar “un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”; “garantizar la protección integral de la familia”; “superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados”; “asegurar el acceso a la educación formal de los hijos”; asimismo, se propone “incorporar a los jefes y jefas de hogar a la educación o a participar de cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral”. Para la reinserción laboral de los jefes y jefas de hogar, se proyecta la participación en propuestas productivas que generen impactos para el bien común.

La noción de “derecho” la reconocemos como propia de la lógica que impera en el marco del Estado de Bienestar en Argentina, aunque más allá de lo expresado en su normativa no se implementa el programa bajo esta impronta. Es de destacar el carácter universal que se resalta en la “letra escrita” del programa, aspecto que luego tiene serias dificultades para ser cumplido en estos términos: de hecho, pudieron ser dados de alta en el programa sólo quienes además de cumplir con los requisitos, se inscribieron antes del 17 de mayo de 2002. Este aspecto se constituyó en uno de los ejes de críticas debido a la inconsistencia entre la propuesta y el alcance real del PJHD (Barbeito, 2003; Neffa et al, 2008). La ausencia de previsión respecto al financiamiento también recayó en restringir las altas al programa. Neffa (2008) plantea que es muy posible que se haya consultado a expertos progresistas en materia de política social, pero que la posibilidad de su implementación implicaba una reforma económica, social y en materia de política laboral importante que no estaba en la mira del gobierno.

- Destinatarios del programa: según se enuncia en el Decreto 565/02, que el PJHD se orienta a “jefe/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que 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”.

Estas particularidades, restringen al universo de destinatarios o potenciales destinatarios también han entrado en contradicción con el rasgo de “universalidad” con la que el programa fue creado, de este modo, el PJHD se constituye como un PTC orientado a desocupados con determinadas características, condicionando su acceso.

Cabe aclarar que para ser dado de alta<sup>32</sup> y tener continuidad en el programa, se requería cumplir en el caso de los hijos hasta 18 años de edad con controles sanitarios, calendario de vacunación y escolaridad.

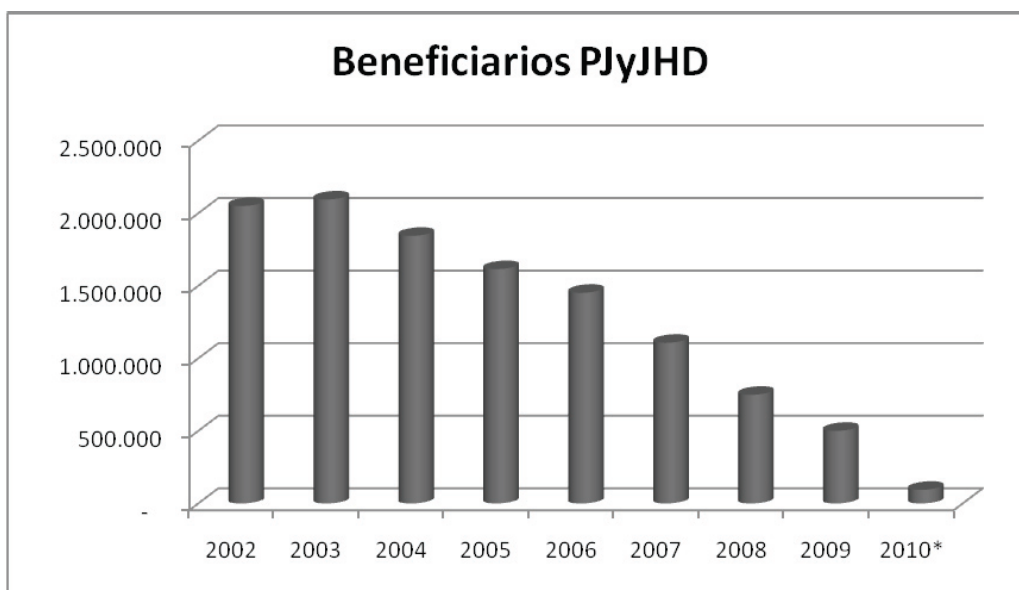
La condición de desocupación, debía ser constatada por declaración jurada; la de discapacidad a través de certificación médica; la escolaridad de los hijos menores de 18 años, mediante certificación de establecimiento educativo; la certificación de cumplimiento de control sanitario y calendario nacional de vacunación por establecimiento público de salud; como se detalla, se trata de una serie de condicionalidades para percibir el ingreso.

El PJHD alcanzó a 1.990.735 de receptores, convirtiéndose en el programa de mayor envergadura por su alcance. Cabe aclarar que tuvo una elevada participación femenina, sobre todo de mujeres jefas de hogar. Este número de destinatarios ha ido disminuyendo conforme a las bajas por los cambios demográficos, por no cumplir los requisitos, por el ingreso de una porción de sus receptores al trabajo formal y por la transferencia de beneficiarios hacia otros programas de creación posterior.

---

<sup>32</sup> Posibilidad que se extendió sólo se extendió hasta el 17 de mayo de 2002.

Gráfico: Evolución de “beneficiarios” del PJHD- período 2002 – 2010



Fuente: Neffa y Brown (2011) en base a datos del sistema de información del MTEySS

- Lineamientos explicitados para la operatoria del programa: en el Decreto de creación del PJHD, se definen una serie de lineamientos para su operatoria, que intentan definir modalidades propias de la fase de implementación, destacándose aquellas directrices que establecen operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

En lo que hace a la evaluación y monitoreo de los proyectos se plantea la necesaria participación de las organizaciones sociales, con el fin de garantizar eficiencia y transparencia.

Respecto a la ejecución, se establece que el PJHD contará con descentralización operativa, la que se producirá a través de cada provincia, de la CABA y que se aplicará por medio de los municipios.

Asimismo, se crean los Consejos Consultivos por cada localidad; figura que funcionará en las tareas de control en la adjudicación del programa. Se explicita que los mismos estarán integrados por representantes de los actores involucrados: trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, confesionales y por los diferentes niveles de gobierno. Asimismo, se prevé la conformación de consejos consultivos barriales –con el fin de realizar el monitoreo en los municipios de más de 25.000 habitantes- y una instancia de control externo. Además, se establecen los roles que asumen los organismos implicados: Secretaría de Empleo, ANSES.

El rol de la Secretaría de Empleo consiste en la realización de los trámites de inscripción e incorporación de beneficiarios, así como de los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio. Respecto a ANSES se establece que será el organismo que continúe a cargo del Registro Nacional de beneficiarios de planes sociales.

Se crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAYEC) integrado por representantes de organizaciones de empleadores; organizaciones sindicales de trabajadores; organismos no gubernamentales; instituciones confesionales; representantes del Gobierno Nacional. Se establece que será este Consejo quien pueda desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del programa; asistir al mantenimiento actualizado del registro de receptores del programa; efectuar el seguimiento ante el Ministerio de Economía de la distribución mensual de los recursos destinados a atender las asignaciones del programa; supervisar la utilización de los fondos y disponibilidad de recursos; proyectar y proponer al MTEySS las modalidades de pago de las asignaciones; efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación y capacitación que diseñe el MTEySS; proyectar y proponer criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios del programa, vigilando su cumplimiento; realizar gestiones ante el Registro Nacional de las Personas a fin de que los aspirantes a las asignaciones del programa cuenten con la documentación exigida; establecer la evaluación externa del programa a través de Universidades Nacionales y/o de Organismos de control de control de derecho público; contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución de las actividades del programa; preparar un informe mensual para la Presidencia de la Nación; realizar las denuncias correspondientes a los casos en que se detecten irregularidades; crear y mantener actualizada en internet una página web destinada a reflejar el desarrollo y evolución del programa. Asimismo, se establece que el MTEySS será la autoridad de aplicación del PJHD.

- Monto del subsidio: A partir de la reglamentación, se establece que el monto del subsidio del PJHD, sería de \$150.-, monto que –como señalan Neffa et al (2008) “ya en el 2002 se encontraba por debajo de los \$200 que se establecía como salario mínimo”. Este monto, por otra parte, se ha mantenido inalterable hasta la actualidad, sin atender a los ritmos inflacionarios, motivo por el cual se ha reducido absolutamente el impacto de este programa en los hogares pobres e indigentes. Por otra parte, esta situación entra en contradicción con el derecho a la inclusión que pretende en sus orígenes la conformación del Plan, en este sentido,



cabe la pregunta acerca de si es posible lograr inclusión social a partir de brindar \$ 150 en hogares cuyo jefe se encuentra desocupado.

- Contraprestación: como indican Neffa et al (2008), al inicio del desarrollo del programa, no se solicitaba una contraprestación por parte de los receptores del mismo. Sin embargo, frente a las críticas de la Mesa de Diálogo Argentino, se la incorporó atendiendo a la cuestión de no contentarse “con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o re-inserción en el mercado de trabajo” (Neffa et al, 2008: 81). Las mencionadas críticas parecen coincidir con la mirada positivista que atravesó a las clasificaciones de la pobreza que se desplegaron en el gobierno oligárquico y el sentido que a lo largo de la historia se le fue asignando al trabajo en tanto disciplinante. Se consideró conveniente la inclusión de la contraprestación pensando en estimular la “cultura del trabajo”, mirada que recae en la lectura moral y dignificante del mismo.

Según se señala en la reglamentación y se informa en la página web del MTESS, los componentes de la contraprestación pueden ser: actividades comunitarias y de capacitación y finalización del ciclo educativo formal. Respecto a las primeras, se prevé “la realización de tareas de interés social y comunitario que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Ellas deberán estar a cargo del municipio y/o de otros organismos ejecutores (públicos o privados sin fines de lucro)”, este tipo de contraprestación no debía ser inferior a cuatro horas diarias ni ser superior a seis; en tanto que en relación a la contraprestación cuyo componente se centra en los estudios en EGB-3, polimodal o primaria-secundaria; “el objetivo es mejorar los niveles de alfabetización y promover la incorporación de los beneficiarios del programa al sistema educativo formal (<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/contraprestacion.htm>).

Aquí distinguimos la convivencia de la retórica de derecho y el mantenimiento de requerimientos similares a los de la década anterior respecto a los PSE. En definitiva, las opciones de contraprestación requeridas desde este programa, no diferían respecto a los PSE instaurados con antelación; las prácticas llevadas adelante en materia de contraprestación no calificaban a los destinatarios del plan. Asimismo, fue común que los receptores del PJHD realizaran como actividades de contraprestación tareas en dependencias públicas, complementando e incluso reemplazando a puestos de trabajo de empleados públicos, lo que

ha generado vivencias de injusticia tal como ha surgido a partir de las entrevistas que hemos realizado para esta investigación.

El requisito de efectuar contraprestación, también entró en contradicción con el carácter universal que se le asignaba inicialmente al PJHD, nuevamente se mostraba a través de este rasgo, su condicionalidad ya que una vez establecido este requerimiento, podía convertirse en motivo de baja, ante situaciones de incumplimiento. La condicionalidad, desde luego, se opone a la lógica de derechos.

Sobre el requerimiento de realizar contraprestación bajo la modalidad de formación y de finalización del ciclo educativo formal, surgen dos cuestiones: por una parte, Levy (2010) señala que este componente intenta mejorar las condiciones de empleabilidad de los desocupados a partir de la educación, pero que el mismo se plantea como “una contraprestación y no como la posibilidad genuina del ejercicio del derecho a la educación” (Levy, 2020: 173). Esto es, se brinda la posibilidad de acceder a formación y educación, pero no en términos de derecho sino en los de contraprestación. Aquí se plantea la diferencia entre la noción de ciudadano y de beneficiario, encontrando en el proceso histórico que analizamos sus orígenes y vigencia en la actualidad de estas tensiones que se plasman en las políticas sociales, el ciudadano en tanto sujeto de derecho o la figura del beneficiario como la de quien recibe un “beneficio”, en este caso de asistencia que intenta paliar una situación de necesidad a la vez que genera control social, como se plasmó también en el caso de la forma de Estado Oligárquica, bajo una impronta positivista. Avanzando sobre esta idea, Levy afirma que

la contraprestación educativa encierra en sí misma una contradicción no sólo porque estudiar ‘no es ni debería ser’ una acción de contraprestación en tanto derecho humano básico, sino porque además pone en evidencia a un Estado que no cumplió con sus obligaciones en el momento oportuno y que ahora, a pesar de manifestar su acuerdo en relación con el contenido de los pactos internacionales, tampoco lo hace en relación con los sectores de la población más postergados (Levy, 2010: 174).

Por otra parte, surge el interrogante sobre las posibilidades reales que tiene un destinatario de un programa social o de transferencias de ingresos, de acceder a un puesto de trabajo, sólo por el componente de formación que atienden algunos de estos programas: ¿sólo se trata de esta variable a atender? ¿Cómo intervienen las características centrales del contexto, del mercado de trabajo, de la situación económica en las posibilidades concretas de acceder a un empleo?

- **Financiamiento:** para el año de creación del PJHD (2002), se realizó a través de los créditos realizados por la Secretaría de Hacienda, aunque el monto distribuido alcanzó a una

suma superior al triple de lo previsto. De manera que los recursos adicionales provinieron de las retenciones sobre las exportaciones adoptadas por el Presidente Provisional, del tesoro nacional, de la reasignación y la unificación de partidas destinadas a programas sociales anteriormente vigentes, de fondos provenientes de reducciones en otras partidas presupuestarias y de impuestos o retenciones sobre el comercio exterior (Neffa et al, 2008).

### **1.c. Transición al SCyE y al PF:**

A partir del Decreto 1506/2004, se crea el Seguro de Capacitación y Empleo, dependiente del MTEySS y el PF, bajo la órbita del MDS. A través de este Decreto, se instruyó a los citados Ministerios para que en forma conjunta “realicen un proceso de inclusión de las personas beneficiarias del PJHD en otros programas o acciones de acuerdo a las condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad que reúnan las mismas”. Asimismo, se establece que “las personas beneficiarias pueden optar por ser incluidas en las acciones y programas creados o por crearse en el ámbito de cada uno de los mencionados Ministerios que atiendan sus necesidades prioritarias”.

Tal como señala el informe realizado por Neffa y Brown (2011), el SCyE se inscribe en un esquema de políticas activas de empleo con el fin de brindar apoyo a “los trabajadores desocupados del PJHD en búsqueda de un empleo, la actualización de sus competencias laborales y su inserción laboral”. De este modo, se intenta “fomentar la activación de los beneficiarios del PJHD, desarrollando decisiones que mejoren su empleabilidad o su incorporación más plena a la actividad laboral” (Neffa, Brown, 2011: 15).

- El contexto desde la “letra escrita” de la reglamentación y su relación con los objetivos propuestos: en el texto de la reglamentación se hace referencia a que “(...) la emergencia ocupacional no ha sido superada (...)”, y que la experiencia de la implementación del PJHD hace necesaria su reformulación, atendiendo, fundamentalmente a dos objetivos: por un lado, promover una cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios considerados “empleables”, procurando su inserción o reinserción laboral; por otro, “se trata de disminuir la situación de vulnerabilidad de las familias que se encuentran en una situación estructural más desventajosa”; en estos últimos casos en el programa se propone elevar la calidad de vida de los niños, atendiendo a mejorar sus condiciones educativas y de salud e “incluyendo la mejora educativa de las madres para coadyuvar a la empleabilidad”.

- Organismos implicados: a través de esta normativa, se propone que en forma conjunta los MTEySS y el MDS, clasifiquen a los beneficiarios del PJHD de acuerdo a sus condiciones de empleabilidad. De este modo, en el artículo 4° de la reglamentación, se establece que los destinatarios del PJHD que fueran considerados “empleables”, continúen percibiendo los “beneficios” por parte del MTEySS, mientras quienes “no fueran clasificados de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4°, podrán ser incorporados a los programas destinados a la atención de los grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social”. En todo lo que hace a la clasificación, transferencia de programas e implementación se compromete a ambos Ministerios: MTEySS y MDS.

Es importante remarcar que los criterios que se enuncian para clasificar a la población receptora del PJHD son los de empleabilidad y vulnerabilidad. En tanto población “vulnerable” es considerada de “riesgo” y se le brinda otro tipo de protección. Sin embargo, también se la estigmatiza y parece no buscarse otra salida a la situación en la que dicha población se encuentra más que la de otorgar una suma de dinero, condicionada al cumplimiento de ciertos requerimientos que intentan cubrir cuestiones básicas de salud y educación para los hijos de los receptores. La apelación en los objetivos a la “cultura del trabajo” retoma la cuestión disciplinante y dignificante del trabajo que ya surge en el Estado Oligárquico pero que aquí se orienta básicamente a quienes son considerados “empleables”. Vinculando con el análisis realizado desde una perspectiva histórica, identificamos que se mantiene vigente una política orientada a quienes están por fuera del mercado de trabajo y otra dirigida a quienes son considerados con posibilidad de inserción.

#### **1.d. Seguro de Capacitación y Empleo:**

- Decreto 336/2006:

A partir del Decreto 336/2006, se instituye el Seguro “con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad”, ampliándose el alcance no sólo a los receptores del PJHD sino también haciéndolo extensivo a otros trabajadores desocupados.

El análisis y referencias que se hacen a través de este Decreto sobre el contexto, expresan cierta recuperación de la crisis en la que se había creado el PJHD “los esfuerzos realizados

por el Gobierno Nacional se han traducido en una sostenida mejora en la economía, haciendo eje en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y la inclusión social”.

Un aspecto relevante que se incluye en el texto de este decreto es la alusión al trabajo informal y precario, así, se expresa:

La regulación del actual sistema, de base contributiva, destinado a la protección del desempleo no permite incluir a un amplio grupo de trabajadores desocupados que desde hace varios años han transitado por trabajos no registrados y precarios, muchos de los cuales son actualmente beneficiarios de los programas sociales.

Se reconoce la situación de la envergadura del trabajo informal y precario y si bien no se explicita, se plantea implícitamente la posible convivencia entre los programas sociales y el trabajo informal y precario o, al menos la incidencia de este tipo de problemática laboral y la condición de receptor de programa social, que desde el punto de vista del receptor se constituye en una estrategia de generación de ingresos, pero, al mismo tiempo, desde los propósitos del MTEySS, se lo está planteando no sólo como un seguro en el que se transfieren recursos económicos, sino también como una estrategia que posibilite las condiciones para mejorar la “empleabilidad” de sus destinatarios.

Pensamos que en la forma de nombrar, subyacen posiciones teóricas e ideológicas: respecto a las denominaciones sobre los destinatarios, es significativo que en este decreto se aluda a los “trabajadores desocupados” –a ellos se destina el Seguro con el propósito de mejorar su empleabilidad-, aunque en otros párrafos persiste la mención de “beneficiarios” que caracteriza a los programas anteriores, conviviendo ambas designaciones. En este sentido, observamos cierto corrimiento respecto a las reglamentaciones que dan origen a programas anteriores, aunque el enfoque del otorgamiento de un “beneficio” aún se encuentra presente y da cuenta de la existencia soslayada de la concepción que reduce el enfoque de derechos, evidenciando tensiones y pliegues en las posiciones que se asumen en esta coyuntura respecto a dichas políticas.

Mediante este decreto se instituye el SCyE de base no contributiva, y se expresa que su creación es “parte de una estrategia más inclusiva que atienda la contingencia del desempleo, fortaleciendo las políticas activas de promoción del empleo y formación profesional”. De este modo, se pone en evidencia el propósito inclusivo de esta medida y al mismo tiempo se hace hincapié en que la misma intenta fortalecer las políticas laborales activas.

Es sustancial la interpretación de la coyuntura que se hace desde la normativa en la que se crea el SCyE: se describe un contexto en el que se evidencia cierta recuperación económica y al mismo tiempo se señala la existencia de políticas laborales activas, a través de las cuales se promueve el empleo; como parte de estas políticas, se alude a la formación profesional. En esta reglamentación, se expresa una concepción de la política como instrumento que puede favorecer a los procesos de inclusión; asimismo, se identifican ciertas transformaciones en la mirada que se tiene sobre la situación laboral, aludiendo a la figura de “trabajadores desocupados” y de la existencia del “trabajo informal”; en la misma línea se plantea a la formación y capacitación como estrategia para mejorar las condiciones de inserción laboral.

En este decreto, se especifica que “el seguro que se instituye articula las prestaciones dinerarias y el reconocimiento a los fines previsionales del tiempo de permanencia en el mismo, con acciones de formación profesional, entrenamiento laboral, orientación y apoyo a la búsqueda de empleo e inserción laboral”.

El “reconocimiento a los fines previsionales” marca una diferencia sustancial frente a otras políticas; en este sentido se observa que la inclusión que se empieza a plantear en el PJHD a partir de esta propuesta va asumiendo otras características, donde se distinguen derechos que se le asignan a los trabajadores y se empiezan a extender a la figura del “trabajador desocupado”.

Por otra parte, lo que se propone no es un subsidio, sino un “seguro”, donde la transferencia monetaria se articula con propuesta de formación laboral y asesoramiento para la búsqueda de empleo. Por parte del “asegurado”, se requiere una participación activa tanto en las instancias de capacitación como de compromiso en la búsqueda laboral, con el fin de mejorar sus condiciones de empleabilidad,

- **Implementación:** se establece la articulación del Gobierno Nacional con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios a través de acuerdos, con el fin de alcanzar los objetivos expresados en la reglamentación así como la optimización de los recursos disponibles. Se prevé que las incorporaciones al SCyE se realicen a través de las Oficinas de Empleo municipales; se implementó la red de oficinas públicas de empleo (ROPE) con el fin de brindar orientación e intermediación laboral, ampliar la cobertura y desarrollo de un sistema de mejora de la calidad de los servicios de formación y capacitación laboral. La secretaría de Empleo del MTEySS está facultada a celebrar con los municipios, comunas y/o juntas de gobierno los convenios y/o protocolos necesarios para el mejor

cumplimiento de los objetivos del SCyE. El financiamiento de las prestaciones y los gastos operativos destinados a la puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del seguro, se atiende con créditos asignados en el presupuesto nacional” (Neffa y Brown, 2010).

Asimismo, se plantea en la reglamentación que “en una primera etapa, las personas beneficiarias del PJHD podrán optar por su inclusión en el SCyE”.

Aquí es importante resaltar el planteo acerca de la “opción” de los receptores del PJHD por el traspaso al SCyE. Sin embargo, esto contrasta con las reales posibilidades que evidencian los testimonios de los entrevistados<sup>33</sup>.

Asimismo, se determina en el artículo 3 que “(...) las personas beneficiarias percibirán una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período de veinticuatro meses. Durante los primeros dieciocho meses el monto de la prestación ascenderá a \$ 225 mensuales y luego se reducirá a \$ 200 hasta completar el período máximo”.

Por otra parte, en el artículo 5, se especifica que el SCyE es incompatible con la percepción, al mismo tiempo, de la ayuda económica del PJHD y otros programas, prestaciones de desempleo, prestaciones previsionales, -excepto las otorgadas en razón de ser Veteranos de la Guerra del Atlántico Sur-.

A partir de lo expresado en el párrafo anterior, podemos observar que si bien se está apoyando a la formación y búsqueda laboral, al mismo tiempo se entrevé una de las modalidades de “salida” de los destinatarios del PJHD; el cual, como ya analizamos, se originó en la coyuntura de crisis, mientras que al momento de formación del SCyE este contexto venía transformándose alcanzando cierta recuperación económica. A diferencia del PJHD, aquí se establece un inicio al momento del alta en el marco del Seguro y una temporalidad definida.

Se contempla que las personas incluidas en el SCyE que obtengan un empleo, -tanto en el sector público como privado-, podrán continuar percibiendo la prestación durante un plazo de hasta doce y seis meses respectivamente. Asimismo, se especifica que “para la implementación de esta medida se promoverán acuerdos con las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios que contemplen estrategias referidas a la coordinación de políticas de producción, empleo y formación profesional”. Este aspecto resulta significativo, ya que se pauta la coordinación de los diferentes actores en términos de

---

<sup>33</sup> Este aspecto es analizado en el capítulo IV.

producción y formación para generar una demanda y al mismo tiempo fortalecer la capacitación de la fuerza de trabajo disponible, capacitándola. Asimismo, se especifica que el apoyo a la inserción laboral se realiza a través de las Oficinas de Empleo municipales y la Red de Servicios de Empleo “mediante orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado; servicios de formación básica y profesional; participación en actividades de entrenamiento para el trabajo”.

Para acceder al SCyE, se establece que la inscripción debe hacerse en las Oficinas de Empleo municipales incorporadas a la Red de Servicios de Empleo.

Se atiende a los posibles riesgos de siniestros que pudieran sufrir las personas durante la realización de las actividades previstas, por lo que se establece que los actores involucrados “deberán contratar un seguro de responsabilidad civil (...)”.

Si bien la prestación es un poco más elevada al inicio que el subsidio percibido en el marco del PJHD, la misma disminuye luego de los primeros dieciocho meses. Podemos inferir que para estimular la salida del PJHD y al mismo tiempo incentivar la formación y mejorar las condiciones de “empleabilidad”, el seguro de \$ 250 es mayor que los \$ 150 que se perciben como subsidio en el PJHD. Se evidencia en relación a esta medida un factor que podría ser considerado un estímulo a la búsqueda de empleo e inserción laboral; sin embargo habría que preguntarse el impacto que tiene esta medida en los destinatarios y sus familias y cuáles son las perspectivas reales de inserción laboral por parte de los destinatarios.

- Importes liquidados y cantidad de receptores: en el informe realizado por Neffa y Brown (2011), con base en datos del MTEySS, se especifica que los importes liquidados en el SCyE más bajos se encuentran en el año 2006, cuya magnitud se sitúa alrededor de los 14.700.000 pesos. A partir de este año comienza un rápido ascenso superando los montos de 2006 en más de 140 millones para el año siguiente. Luego se evidencia una tendencia creciente aunque desacelerada hasta situarse en 237.776.255 pesos en el año 2009, monto que superó sólo en un 4% al año anterior.

Respecto a la cantidad de receptores, a partir de datos del MTEySS, Neffa y Brown señalan que se observa una tendencia hacia el incremento del número de receptores, la que resulta relevante entre el año 2006 y 2007, pasando de 20.803 a 75.226. El elevado incremento puede



explicarse por el proceso de transferencia del PJHD al SCyE que se inició en 2006. A partir del 2007, el crecimiento continúa y el número de receptores se sitúa en 132.954 en el año 2009, manteniéndose la tendencia hacia el incremento en el 2010 (Neffa y Brown, 2011: 20).

En su informe, Neffa y Brown (2010) especifican que la tasa de participación femenina entre quienes adhirieron al SCyE es un poco más elevada que en el PJHD (77,6% y 72,2% respectivamente). En relación a la edad de quienes adhirieron al SCyE son mayores que los receptores del PJHD: el 33,1% que pasaron al SCyE tiene más de 45 años, mientras ese mismo grupo de edad en el PJHD concentraba el 25,4% de los beneficiarios. En relación al nivel de educación formal, tanto en el SCyE como en el caso del PJHD, los niveles educativos son bajos.

Neffa y Brown (2011), aclaran respecto al impacto del SCyE en términos de inserción laboral de sus destinatarios, que aún no se cuenta aún con evaluaciones que den cuenta de sus resultados en forma comparada con el impacto en términos de inserción laboral del PJHD.

### **1.e. Programa Familias:**

El PF se inscribió bajo la órbita del MDS, reglamentado por la resolución N° 825/05 de dicho Ministerio artículo 3° y por el decreto 1506/04, art. 4°.

Tal como señalamos más arriba el criterio de traspaso al PF y al SCyE, recayó básicamente en la clasificación de los destinatarios del PJHD como “empleables”, -quienes pasaban al SCyE o por contrapartida, “no empleables” o “vulnerables” , que resultaban transferidos al PF, según se expresa en los artículos 4° y 5° del decreto 1506/04, donde se establece que los receptores del PJHD con posibilidades de empleo continuarían percibiendo sus beneficios en la órbita del MTEySS y que aquellos que no fueran calificados de este modo, pasarían a los programas destinados a la atención de grupos vulnerables, la mejora de ingresos y de desarrollo humano del MDS (Campos, Faur y Pautassi, 2007).

- Antecedentes: desde el CELS se señala que el Programa Familias se originó como una reformulación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), el cual había sido creado en 1996 y reorientado luego de la crisis de 2001 con la incorporación de un componente de transferencia de ingresos: ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), el que se incorporó como una estrategia para atender a la problemática provocada por la distribución desigual del ingreso y enfocado hacia el conjunto de las familias pobres, priorizando las de hijos con menores de edad. Incluso en 2002, el PAGV incorpora el componente de

transferencia de ingreso y establece las características centrales del Programa Familias, ya que sus receptores son las familias en situación de pobreza con hijos de hasta 18 años inclusive y embarazadas, que no perciban subsidios por desocupación ni asignaciones familiares; la prestación consistía en un subsidio que se brindaba por hijo y como contraprestación se requería el cumplimiento del calendario de vacunación y de la presentación de las certificaciones que dieran cuenta de la asistencia a la escuela de niños de entre 5 y 18 años. Por otra parte, aunque se identifica a las “familias” como las destinatarias, la titularidad recae en la mujer en tanto madre, excepto en los casos que por diversas razones la función de responsable de los niños resultara realizada por otra persona (Campos, Faur y Pautassi, 2007: 17). Al respecto un dato significativo es que el 94,4 de las familias bajo Programa, tienen como titular a una mujer (Campos et al, 2007 con base en el Resumen Ejecutivo, Programa Familias por la Inclusión Social, 2007, MDS).

El Programa Familias está orientado a los receptores del subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano del PAGV y a receptores del PJHD.

Desde la página web del MDS se informaba en 2009: “este es un Plan considerado central como política de Estado. Tiende a promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad” ([www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)).

El trabajo y la familia, son dos pilares que hoy organizan las intervenciones sociales del Estado<sup>34</sup>. Los valores asociados a éstos se han constituido en los centrales que se propician desde los programas. Desde los aspectos discursivos incluidos en la comunicación que brinda el MDS en su página web se identifican con claridad dos pilares, donde se centra por un lado, información inherente al PAT y por otro, la vinculada a “Familia Argentina”, y se incluyen las respectivas bajadas: “el trabajo es el mejor organizador e integrador social y genera riqueza, la creación de empleo digno y genuino es la mejor política social”; “la familia es el primer espacio en el que las personas crecen y comparten valores, su protección y promoción es indispensable para el pleno desarrollo de sus miembros” (recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>, mayo 2012).

- Objetivo y componentes: el objetivo general del PF fue promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia

---

<sup>34</sup> Estos conceptos son tratados en el apartado: “Análisis de las nociones y criterios que atraviesan a los programas sociales de empleo y de transferencia de ingresos”.

en situación de pobreza, orientándose a familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, “intentando ampliar oportunidades y capacidades a mujeres, niños, adolescentes y jóvenes”, según se expresa en la página web del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente del MTEySS (recuperado de <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas>, octubre 2011).

El programa constó de dos componentes: uno de ingreso no remunerativo, a través del cual se le entrega un subsidio a las familias que reúnen los requisitos, -atendiendo a que el total de ingresos del hogar no supere el monto del salario mínimo, vital y móvil- y otro de promoción familiar y comunitaria, a través del cual se busca promover acciones de promoción en materia de educación, salud, capacitación para el trabajo, desarrollo comunitario y ciudadano.

Respecto al componente de ingreso no remunerativo, se buscó establecer un mecanismo de transferencia de ingresos a familias consideradas vulnerables y atender la salud de las mujeres embarazadas y de los niños, así como asegurar la permanencia de los mismos en el sistema educativo.

El objetivo de este componente fue mejorar la calidad de vida de las familias receptoras, con hijos o menores de 19 años de edad a cargo, que se encontraban por debajo de la línea de la pobreza.

El monto del subsidio dependió de la cantidad de niñas/os a cargo: \$ 155 un menor de edad, \$ 185 dos menores de edad, \$ 215 tres menores de edad, \$ 245 cuatro menores de edad, \$ 275 cinco menores de edad, \$ 305 seis o más menores de edad.

Según se informaba en 2009 en la página web del MDS: “para alentar la participación laboral de las familias destinatarias del Programa, el ingreso no remunerativo -que se cobra a través de tarjetas de débito expedidas por el Banco de la Nación- resulta compatible con otros ingresos en el hogar, siempre que la totalidad del mismo no supere el Salario Mínimo Vital y Móvil” (<http://www.desarrollosocial.gov.ar>).

El financiamiento dependió del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y de la verificación semestral de las condiciones de permanencia (condicionalidades); para ello se establecieron contraprestaciones en controles de salud y asistencia escolar, a ser cumplidas por las propias familias receptoras. Asimismo, de acuerdo a lo expresado en el informe del CELS a partir de información brindada por el MDS, “la titular del subsidio debe ser la madre” y “la misma debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa” (Campos, Faur

y Pautassi, 2007: 18), incluso se especifica que en el caso que “el titular del PJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales” (Op. Cit.: 19).

El segundo componente, centrado en la Promoción Familiar y Comunitaria tuvo como objetivo “reforzar la estrategia de creación de capital humano y promover la inserción social de las familias, mediante el acceso a la oferta de servicios sociales y el fortalecimiento del pleno ejercicio de sus derechos” (<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas> recuperado el 3 de octubre de 2011).

Este componente incluyó tres líneas de actividades: (i) apoyo escolar, (ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario, y (iii) remoción de barreras para promover el acceso de los receptores del programa a la oferta de servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa.

- Niveles operativos: el programa funcionó con dos niveles operativos: nivel centralizado y descentralizado. El primero, encargado de desarrollar la gestión operativa, el diseño de procesos y actividades, el monitoreo y evaluación en cada una de las jurisdicciones involucradas y la creación de capacidades institucionales de los actores, a través de la capacitación y la comunicación; respecto al segundo nivel, sus actividades fueron esencialmente ejecutivas y de contacto directo con los/as destinatarios/as del Programa. La ejecución se realizó a través de equipos regionales, provinciales y municipales y los Centros de Atención Local (CAL) orientados a la atención y seguimiento de las familias destinatarias. Por otra parte, el programa integra sus acciones con los Centros de Referencia y los Centros Integradores Comunitarios (CIC). En 2009, en la página del MDS se difundía que en 47 CIC se realizaron talleres de sensibilización para el traspaso.

- Receptores y traspaso: en la resolución 825 del MDS se explicita que el PAGV-Subprograma de IDH, Préstamos BID 996/oc-ar y 1021/oc-ar se incorpore a al Programa Familias. Asimismo, se prevé la incorporación de nuevos receptores al programa. En agosto de 2005, la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano dictaron la resolución conjunta 593/2005 y 2238/2005 que reglamentó el circuito operativo para llevar adelante el traspaso de receptores desde el PJHD al PAGV/IDH. Tal como señala el informe del CELS, en la resolución mencionada se estableció que:

las personas beneficiarias del PJHD, cumpliendo con las condiciones de elegibilidad previstas en el Programa de Atención a Grupos Vulnerables-Componente de ingreso

para el Desarrollo Humano (IDH) incorporado al Programa Familias por la Inclusión social, opten por su inclusión en el mismo, quedarán registradas en el Aplicativo de Actualización de Datos y Registro de Opción de Traspaso. Dichas personas manifestarán su voluntad mediante la suscripción de la citada 'carta de compromiso' (Campos, Faur y Pautassi, 2007: 19).

Es importante destacar un aspecto que advierte el informe del CELS y que también aborda Pilar Arcidiácono (2010) respecto a la noción de derechos y la contraposición con la "carta de compromiso" que debían firmar las personas para efectivizar el traspaso al Programa Familias: en el informe citado se señala que para hacer el traspaso, las personas tenían que firmar una carta de compromiso, que "no sólo establece las responsabilidades de la titular del beneficio para su recepción sino que además supone la renuncia a tener derecho a reclamo alguno en caso de que por distintas circunstancias deje de ser receptor/a" (Campos, Faur y Pautassi, 2007: 19). Pilar Arcidiácono, sostiene que aún en políticas pensadas con retórica de "derechos", la posibilidad de reclamo no siempre se encuentra presente, tal como sucede en el caso del PF, en el marco de cuya normativa se expresa que ante el incumplimiento de los compromisos asumidos el receptor podrá ser dado/a de baja o que por diversas circunstancias deje de ser receptor/a del mismo, no existirá posibilidad de reclamo. La firma de esta "carta de compromiso" incide en que la persona receptora del subsidio pasaría a ser de esta manera, una "suerte de mediadora" entre el Estado y sus hijos, sin poner en evidencia que no es sujeto de derechos (Arcidiácono, s/f: 6).

Un aspecto relevante que indica el CELS, es que no está especificada la modalidad para concretar la opción de traspaso por parte de los beneficiarios del PJHD (Campos, Faur y Pautassi, 2007). En relación al traspaso de receptores del PJHD al PF, el mismo se comenzó a realizar en Ituzaingó, provincia de Buenos Aires y en la ciudad de Santa Fe a inicios de 2005 como prueba piloto y luego se fue extendiendo paulatinamente en los municipios más grandes, a nivel nacional. En un informe de 2007 del MDS, se comunica que el Programa en esa coyuntura se encontraba en expansión: de 117 municipios en el año 2005, se pasó en 2006 a brindar prestaciones en 258 y en 357 en diciembre de 2007 (Resumen Ejecutivo, Programa Familias por la Inclusión Social, MDS, 2007).

Según datos brindados por el MDS al CELS, en septiembre de 2006, 90.284 receptoras del PJHD habían pasado al Programa Familias; en junio de 2007, los receptores del Programa Familias eran 454.372 familias (Campos, Faur y Pautassi, 2007: 20, sobre base provenientes del MDS); a fines de 2007 el MDS registraba más de 500.000 familias en el marco del Programa. La cantidad de niñas/os bajo el Programa fue aumentando en el período 2005-

2007: en 2005 la cantidad de niña/os menores de 19 años bajo Programa era 661.345, en tanto que en 2007 la cantidad había ascendido a 1.887.851.

En relación a la incidencia del Programa en la pobreza y en la indigencia, en el Resumen Ejecutivo de 2007 del MDS se registra la siguiente información:

<b>Familias destinatarias</b>	<b>A inicio del Programa</b>	<b>A Octubre de 2007</b>
	284.000	520.677
<b>Hogares pobres EPH</b>	1.993.659 (14,25%)	1.388.933 (37,49%)
<b>Hogares indigentes EPH</b>	669.714 (42,41%)	453.071 (114,94%)

Fuente: Resumen Ejecutivo Programa Familias por la Inclusión Social 2007, MDS.

Estos datos evidencian un impacto en los hogares pobres registrados por la EPH, lo que se presenta más fuertemente en los hogares indigentes.

En otro orden, en el PF a las mujeres que efectuaban contraprestación en el marco del PJHD, bajo la modalidad de actividad comunitaria, se las “libera” de este requerimiento y a cambio se les permite el retorno al hogar, estableciendo como condición el cumplimiento de escolaridad y vacunación que se señaló anteriormente respecto a sus hijos. Coincidiendo con el análisis de autoras como Pautassi, Zibecchi y Arcidiácono –así como en bibliografía que analiza este tipo de programas en América Latina-, se refuerza a través de los programas el lugar asignado socialmente a la mujer, de ser responsable de las tareas de cuidado y que no se termina de resolver la tensión que se les presenta a las mujeres entre la salida del hogar para la realización de actividades extradomésticas, -donde muchas encuentran espacios de reconocimiento, de autonomía y realización- y las tareas de cuidado que tradicionalmente le son asignadas a las mujeres “los hogares de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria” (Zibechi, 2010: 199), respecto a este punto es de destacar que es común la escasez de guarderías en los diferentes municipios, quedando muchos niños en “listas de espera”, aguardando una vacante, esta condición coincide con el criterio de “inempleable” que se aplica en la transición del PJHD al PF y al SCyE, lo que se asocia al diagnóstico de vulnerabilidad social con que se clasifica a las mujeres de hogares pobres con niños a cargo. Por otra parte, la consideración de vulnerabilidad de estas mujeres, las estigmatiza y las ubica en una situación desfavorable en el mercado de trabajo.

En otro orden, una cuestión a resolver se vincula con el sistema de salud y educación al que se asocian las condicionalidades de este programa, para dar garantías de la calidad de atención.

### **1.f. Programa de Empleo Comunitario:**

- Objetivo y requerimientos: a través de la resolución N°7 del MTEySS, del 3 de enero de 2003, se creó el PEC destinado a trabajadores desocupados que se encontraran “en situación de vulnerabilidad social, con el objeto de promover su participación en actividades que mejoren su empleabilidad y faciliten su inserción laboral”. Neffa y Brown afirman que

el programa se orientó especialmente a aquellos que no podían ser comprendidos en el PJHD pero que resultaba necesario atender debido a que residían en zonas geográficas o sectores de actividad especialmente afectados por la desocupación y la vulnerabilidad social. También incluía un componente destinado a atender, en particular, a trabajadores desocupados con discapacidad y baja calificación laboral. Este programa contemplaba problemas de empleo en el nivel local con carácter transitorio (Neffa y Brown, 2010: 30).

Para ser receptor de este programa, resulta necesario cumplir con algunos requisitos: estar desocupadas/os, poseer una baja calificación laboral, ser mayores de 16 años y no estar percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo, ni participando en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales, excepto aquellos beneficiarios que sólo recibieran alguna compensación exclusivamente en concepto de gastos de traslado y refrigerio. No podían participar quienes aún reuniendo estos requisitos, percibieran otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas en razón de ser madre de siete hijos o más, ex combatientes de Islas Malvinas o por razón de invalidez. Tampoco podían participar en el programa aquellos desocupados cuyo cónyuge estuviera ocupado o fuera beneficiario de otros programas sociales, de empleo, de formación profesional o de capacitación laboral nacionales, provinciales o municipales. Los beneficiarios reciben una asignación económica mensual no remunerativa e individual de \$150 por desempeñarse en proyectos productivos, comunitarios o de capacitación.

La vigencia de este programa se fue extendiendo en el tiempo a través de diferentes resoluciones. En la resolución del MTEySS N° 340, del 25 marzo de 2010, se especifica que a partir del decreto N° 1.602, del 29 de octubre de 2009 se incluyó en el Régimen de Asignaciones Familiares, aprobado por la Ley N° 24.714 el subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por dicho Régimen y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal e incluyendo a los hijos de los trabajadores

desocupados destinatarios del PEC. Asimismo, en la mencionada resolución, se explicita que se puso en marcha un proceso destinado a promover, de acuerdo a su edad y nivel educativo, la incorporación de los participantes del PEC en el SCyE, o en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En la misma línea, se aclara que en la reglamentación 1558 del 29 de diciembre de 2010, se especifica que este traspaso atiende a la promoción de políticas activas que propicien la mejora en la empleabilidad y las posibilidades de inserción laboral en empleos de calidad.

Lo que identificamos en estas reglamentaciones es la alusión a los siguientes elementos que nos parece relevante destacar: como objetivo, se potencia la “empleabilidad” de los destinatarios; se menciona el propósito del Ministerio de mejorar las “competencias” de los participantes; se denomina a los receptores de los programas en tanto “trabajadores desocupados” –otorgándoles una identidad diferente a la de “beneficiarios” y se especifica que se estimula la promoción de la inserción laboral en “empleos de calidad”.

- Subsidio y contraprestación: en el marco del PEC, se otorga a los destinatarios una suma mensual de \$150 en forma directa e individual y se requiere en condición de contraprestación la inscripción en “un proyecto presentado por un organismo responsable para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas o superior a seis diarias” (<http://www.trabajo.gov.ar/planesyprogramas>).

La contraprestación tiene como propósitos la realización de actividades en pos de conseguir la mejora de las condiciones de empleabilidad y/o la calidad de vida de la comunidad a la que pertenecen. Siendo las líneas de acción de los proyectos la prestación de servicios, actividades ligadas a la construcción, actividades productivas, actividades rurales, terminalidad educativa y capacitación laboral.

Los proyectos en los que participan los destinatarios del PEC, pueden durar entre 1 a 12 meses, con una carga horaria de 4 a 6 horas diarias.

Los proyectos a presentarse en el marco del PEC se concentran -entre otros- en los siguientes tipos: apoyo a las actividades sociales y comunitarias; construcción, remodelación de la infraestructura social; infraestructura y recursos para actividades productivas; desarrollo urbano; preservación del medio ambiente; turismo: apoyo y promoción de actividades turísticas, conservación de áreas culturales; vivienda de interés social; desarrollo local/regional; formación profesional, acciones de entrenamiento laboral; cooperativas de



trabajadores de la construcción. Estas propuestas tienen una clara similitud con las contraprestaciones comunitarias de otros programas (PJHD o PBB por ejemplo).

Entre las actividades de los organismos responsables se encuentran las siguientes: la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieren sufrir los receptores del programa durante su permanencia en él y garantizar la cobertura de salud de los receptores a cargo.

Todas las gestiones referidas a los destinatarios y a los proyectos se deben realizar a través de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral correspondiente a la jurisdicción en la que se lleven a cabo los proyectos (<http://www.trabajo.gov.ar/planesyprogramas>).

En el informe realizado en el marco del CEIL por Neffa y Brown se especifica –con base en datos del MTEySS que

la evolución de los importes liquidados durante el período 2004 – julio del 2010 se mantuvo alrededor de los 400 millones de pesos durante el período 2004 – 2007; a partir de entonces comenzó un crecimiento más intensivo situándose en el año 2008 alrededor de los 521 millones de pesos y alcanzando para el año 2009 un total de 721.294.543 pesos en importes liquidados (Neffa y Brown, 2010: 35).

- Receptores:

Neffa y Brown con base a datos del MTEySS especifican:

El número de beneficiarios se mantuvo estable durante el período 2004 – 2007, en alrededor de los 290 mil y comenzó a crecer más intensamente a partir de este último año llegando en 2008 a 429.390 personas, cifra que aumentó en un 36% para el año 2009. Cabe destacar que este crecimiento pareciera mantenerse para el año 2010, ya que hacia el mes de julio de 2010, se encuentran registrados 419.987 beneficiarios, 10.000 beneficiarios menos que los registrados durante 2009 (Neffa y Brown, 2010: 35).

La suspensión de las prestaciones puede producirse a solicitud del receptor, cuando éste se incorpora como trabajador en relación de dependencia. A su vez, la baja de las prestaciones, podían producirse por varias causas: solicitud del “beneficiario”; por constatación de aportes previsionales, o cuando devengara remuneración imponible según controles informáticos de distintas bases de datos; a solicitud del organismo responsable del proyecto en el cual se encontrara asignado, por no realizar las actividades; por detectarse incompatibilidades respecto de los requisitos fijados.

Resulta destacable que se pasó de liquidar 300.000 beneficiarios en el año 2006, hasta alcanzar más de 700.000 personas en el acumulado de los primeros nueve meses de 2009,

llegando a ser ese año el programa de transferencia a personas con mayor cantidad de liquidados mensualmente (más de 350.000 en el mes de septiembre).

**1.g. Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (programa de cooperativas sociales):**

- Origen, objetivos, características de las cooperativas sociales: a partir de agosto de 2009 y a través de la resolución 3182 del MDS, de fecha 06 de Agosto de 2009, se crea el PAT. La presidenta de la nación, Dra. Cristina Kirchner, dio a conocer el Programa de Cooperativas Sociales, proponiéndose generar 100.000 empleos mediante cooperativas que serían constituidas primeramente en el conurbano bonaerense, en virtud que allí se registraban las tasas más elevadas de desempleo, pobreza e indigencia. El Plan está destinado a personas sin ingresos en el grupo familiar, ni prestaciones de pensiones, jubilaciones nacionales, ni planes del MTEySS o provinciales.

Para la intervención se planteó considerar tres factores: el porcentaje de NBI de cada distrito, la tasa de desocupación y la capacidad de gestión del Ente Ejecutor, de acuerdo a la evaluación de los Centros de Referencia del Ministerio de Desarrollo Social y el INAES, según corresponda ([www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar) recuperado el 30 de abril de 2010).

Estas cooperativas tienen como finalidad realizar trabajos comunales relativamente simples o de complejidad moderada, de pequeña y mediana dimensión (reparación y ampliación de escuelas, arreglos de baches, instalación de cloacas, mejora y mantenimiento de espacios públicos, etc.) según presupuesto y recursos humanos disponibles. Se estimó en el momento de la creación que cada cooperativa iba a reunir entre 50 y 70 personas.

El gobierno por intermedio del ministerio de Planificación e Infraestructura Social haría los aportes al municipio para gestionar la actividad y comprar lo necesario para su funcionamiento (insumos, herramientas de trabajo, dispositivos de seguridad, ropa de trabajo, etc.).

Estas cooperativas de trabajo tienen ciertas particularidades: cuentan con dos años de exención impositiva; respecto a las que existieron tradicionalmente: la iniciativa proviene del Estado y en lugar de la libre adhesión, los socios son seleccionados por autoridades municipales o por responsables de movimientos sociales.

Desde la página web del MDS se planteaba que:

es muy importante destacar que este programa no es comparable a un plan de ingresos, como el PJHD. Este Programa 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 (recuperado de: [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar) recuperado, abril 2010).

A partir de la normativa y la información difundida, se procura distinguir diferencias respecto a los programas sociales enmarcados bajo la órbita de “beneficios”; en éste se propone comprenderlo como trabajo; sin embargo, las modalidades que se han desplegado en algunas cooperativas, sobre todo en las que dependen de los municipios en su dinámica se asemejan a las actividades de contraprestación que los destinatarios realizaron bajo la égida del PBB o el PJHD, por ejemplo, más allá de que estén inscriptos en un cooperativa. En la “letra escrita” del programa se evidencia una intencionalidad de modificar aspectos que han signado a otros anteriores; sin embargo, en la fase de implementación es donde mayormente se encuentran particularidades que inciden en el desarrollo de prácticas que replican rasgos propios de otros programas: las actividades que se realizan en algunas cooperativas, -que no mejoran la calificación de los cooperativistas-; la falta de cohesión entre los miembros que se presenta en algunas “cooperativas” donde los integrantes no se conocen entre sí. Desde ya, estas características conviven con otras que se han plasmado por ejemplo, en cooperativas conformadas por organizaciones sociales donde se presenta un equipo de trabajo que incluso está comprometido con un proyecto colectivo.

Neffa y Brown (2011) aportan:

en un primer momento, los movimientos sociales que tomaron la iniciativa de crearlas eran políticamente afines al gobierno, pero posteriormente aquellos de izquierda reivindicaron, con movilizaciones, poder constituir cooperativas e incorporar a sus miembros y dirigirlas” (Neffa y Brown, 2011: 91).

Otra característica de estas cooperativas es que se especifica una suma mensual de \$ 1.240 (mil doscientos cuarenta pesos) en concepto de sueldo. Para cobrarlo, los socios de estas cooperativas deben anotarse como monotributista social y hacer el aporte correspondiente.

Neffa y Brown advierten que “la norma que da origen a esta modalidad no brinda mayores precisiones acerca de los órganos de gobierno de la cooperativa”, y se establece que cada cooperativa tendrá un presidente, un secretario y un tesorero. Se especifica que un coordinador general, designado en acuerdo con el MDS y las autoridades locales, organizará las tareas de los miembros, que normalmente hubieran estado a cargo de los empleados municipales. Asimismo, son las autoridades municipales o las agrupaciones sociales quienes asumen la tarea de organizar las cooperativas, condicionando las decisiones a tomar,

limitando la autonomía, independencia y control democrático de los socios. Este aspecto puede abrir la posibilidad de que se mantenga la lógica clientelar que caracterizó a muchos de los programas anteriores.

Por otra parte, los gobiernos locales establecen la reglamentación interna de cada cooperativa en cuanto al proceso de trabajo, días y horarios de labor y modalidad de su ejecución. Durante el período inicial, la fiscalización de estas cooperativas está a cargo de los intendentes y personal del MDS, en vinculación con los centros integradores comunitarios mientras que las demás son fiscalizadas por el INAC (Neffa y Brown, 2011).

- **Monotributo social:** Los cooperativistas incluidos en el PAT, cuentan con el denominado “monotributo social”, el cual es considerado una categoría tributaria permanente.

Según se informa en la página web del MDS: esta figura “fue creada con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas de los sistemas impositivos y de los circuitos económicos” (<http://www.desarrollosocial.gob.ar/monotributosocial> recuperado el 26 de septiembre de 2011). Nuevamente, se identifica la orientación de las políticas en función de la situación de vulnerabilidad, que ya observábamos en el criterio de clasificación de receptores para migrar del PJHD al PF o al SCyE-.

La particularidad con la que cuentan los monotributistas sociales es que pueden emitir facturas oficiales, acceder a prestaciones de obras sociales del Sistema Nacional de Salud tanto para sí como para sus familias, y realizar aportes jubilatorios. Estas particularidades que se presentan en el marco de un programa social, establecen una diferencia notable respecto a otros que se venían desarrollando, ya que se plantea la inclusión de los destinatarios, atendiendo a servicios sociales y previsionales. Por otra parte, también se evidencian notables diferencias con las cooperativas en general: las particularidades de las cooperativas creadas en el marco del PAT, distan de rasgos centrales del cooperativismo ya que –entre otros aspectos-, aquí no se está propiciando la autogestión democrática de los trabajadores ni la adhesión libre y voluntaria de sus asociados; por otra parte, la regulación interna, no en todos los casos se concreta formalmente por medio de regímenes concertados democráticamente.

El MDS informa que: “pueden inscribirse a esta categoría aquellas personas que estén desarrollando una única actividad económica (ya sea productiva, comercial o de servicios), cooperativas de trabajo y proyectos productivos que lleven adelante grupos de hasta tres

integrantes. En todos los casos, debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja del monotributo general. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región” (recuperado de: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/monotributosocial> - septiembre 2011).

El organismo encargado de gestionar el Monotributo Social es el Registro Nacional de Efectores. Por otra parte, los monotributistas sociales no pierden el derecho a la AUH.

En esta sección hemos realizado una descripción y estudio de la normativa que regula a los programas que abordamos; en el apartado siguiente analizamos nociones que los atraviesan y que fuimos rescatando de los decretos correspondientes.

## **2. ANÁLISIS DE NOCIONES Y CRITERIOS QUE ATRAVIESAN A LOS PROGRAMAS SOCIALES DE EMPLEO Y DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS:**

En este capítulo analizamos términos a los que se alude en las reglamentaciones de los PSE y PTC y que consideramos relevantes, en tanto dan cuenta de los enfoques presentes en la normativa<sup>35</sup>.

### ***2.a. Sobre las nociones de inclusión y exclusión:***

Una de las nociones que consideramos claves es la *inclusión*. En la “letra escrita” de los decretos y normativa, se hace referencia por ejemplo, al derecho a la inclusión, se procura generar como propósito de dichos programas la inclusión de los desocupados, de modo que podemos discernir que la lectura recae en que la desocupación genera situaciones de exclusión social en quienes padecen un déficit de integración –en este caso respecto al trabajo y en las otras zonas en las que la condición de desempleo puede repercutir: vivienda, educación, etc.-.

La noción de exclusión -y su contrapartida, la inclusión-, es aplicada para dar cuenta de situaciones muy disímiles entre sí, tornándose imprecisa. Robert Castel plantea la necesidad de tratar el término exclusión con rigor, ya que actualmente se incluyen o se interpretan desde esta perspectiva a situaciones muy disímiles entre sí, dando cuenta de una amplia

---

<sup>35</sup> Desde ya, los términos que atraviesan de manera explícita o implícita a la normativa son vastos, aquí hemos realizado una selección en función del tema, problema y objetivos de esta investigación, que de ninguna manera pretende agotar la posibilidad de análisis de otras conceptualizaciones.

heterogeneidad en sus usos, diluyendo las particularidades de cada una de ellas; por otra parte, Castel considera que las situaciones de exclusión tienen sentido sólo si son ubicadas y leídas a la luz de un proceso, ya que las mismas son resultado de trayectorias que lo delinearán; es el caso de las degradaciones respecto a una posición anterior. En este sentido, plantea que se pueden identificar “zonas” de la vida social en función de la relación con el trabajo, de este modo, los denominados “excluidos” serán quienes “poblarán la zona más periférica, caracterizada por un vínculo perdido con el trabajo y por el aislamiento social” (Castel, 2004: 24). En las reglamentaciones que analizamos, esto se torna palpable en tanto están orientadas a desocupados, que han perdido precisamente, este nexo con el trabajo. Sin embargo, no siempre son contempladas las trayectorias laborales, en tanto diferentes posiciones que –en este caso- los receptores de programas han ocupado, lo que se plasma en que a la hora de efectuar contraprestaciones o distribuir tareas –como en el caso del PAT- estos antecedentes no son contemplados por la normativa. Cabe aclarar que los perfiles laborales son atendidos en la normativa del PJHD, aunque se identificó a través de las entrevistas realizadas para este estudio, que en la implementación esta cuestión no se efectivizó.

Asimismo, Castel sostiene que actualmente no es tan claro trazar las líneas divisorias entre una zona y otra. Esto implica, que los sujetos integrados devienen vulnerables cuando los atraviesa la precariedad laboral y que, además, aquellos vulnerables pueden caer en la denominada “exclusión”. El “excluido” es -en términos de Castel-, un desafiliado, cuya trayectoria está conformada por una serie de intermitencias, de desconexiones respecto a un estado de equilibrio con cierta estabilidad o inestables; precisamente, los receptores de programas entrevistados en el marco de esta investigación comparten estas características. El autor distingue lo que denomina “las trampas de la exclusión”, en tanto ésta se encuentra atravesada por un doble discurso: uno de ellos, se centra en la empresa, exalta la competitividad y la eficacia, mientras que el otro se enfoca en los “excluidos”, y alude a la necesidad de ocuparse de las situaciones que genera el funcionamiento del mercado de modo “despiadado”, al respecto afirma: “todo sucede como si el discurso sobre la exclusión hubiera representado el complemento espiritual asociado a una política que aceptaba la hegemonía de las leyes económicas y las imposiciones del capital financiero” (Castel, 2004: 25). Respecto a esta lectura, en el caso argentino encontramos el origen de los PSE en los noventa, cuando se exaltaba la centralidad del mercado, se consideraba al inicio de la década los resultados económicos, reflejo de la aplicación de políticas económicas de cuño neoliberal y se sostenía que la degradación de situación social era “un mal necesario” para el crecimiento a nivel

nacional, aludiendo al denominado “efecto derrame” se difundía que los resultados económicos con tiempo iban a llegar a “derramarse” y verterse entre quienes menos tenían.

En este marco, las políticas asistenciales planificadas como intervenciones sociales y orientadas a la población ubicada por la crisis en situación de “inutilidad social”, tienen como objetivo la reintegración de estos grupos a la sociedad, aspecto que encontramos en las reglamentaciones referido en términos de *inclusión*. Castel observa que estas políticas fueron concebidas como transitorias, pero sin embargo, se instalaron transformándose en una regularidad y que a pesar de los veinte años de existencia de las mismas, los destinatarios siguen permaneciendo en la “zona de la vida social caracterizada por un déficit en relación al trabajo y a la integración social” (Castel, 2004: 27). Al mismo tiempo, los datos ponen en evidencia que la zona conformada por quienes padecen desempleo o problemas de empleo ha crecido como consecuencia de una dinámica de precarización.

De esta manera, la “lucha contra la exclusión” corresponde al objetivo que intenta delimitar las zonas de intervención para generar una reparación, una reintegración, esto es, la posibilidad de inclusión.

Respecto a esta cuestión, Castel señala que las políticas asistenciales en general se desarrollaron identificando poblaciones objetivos a partir de un “déficit” determinado. De este modo, se orientaron a los ancianos “económicamente débiles”, inválidos, discapacitados, etc. Ahora, los desocupados de larga data en esta situación, las mujeres con hijos a cargo y bajos niveles educativos o los jóvenes con menor nivel de educación formal son considerados como “población objetivo” de estas políticas, lo cual -plantea el mencionado autor- presenta un peligro grave ya que incide en desconocer los perfiles propios de este nuevo público y su diferencia irreductible respecto a la tradicional población objetivo de la política y acción social. Las características de estas personas con problemas de empleo no son las mismas de las tradicionales políticas asistenciales, se trata de personas que “fueron invalidadas por la coyuntura, es la transformación reciente de las reglas del juego social y económico lo que las ha marginado” (Castel, 2004: 28). La noción de “exclusión”, -y su contracara, la “inclusión”- aunque imprecisa, se adecua a los objetivos de estas políticas; sobre esta particularidad Castel afirma una cuestión importante que recae en cómo estas intervenciones actúan en los efectos de una disfunción social y desde un modo técnico; mientras que el control del proceso que conlleva a estas situaciones demanda, en cambio, un tratamiento político. Esta particularidad la encontramos presente en el caso argentino, donde los PSE y PTC han intentado paliar los

efectos de políticas económicas y las consecuentes dinámicas sociales que estas han generado; sin embargo, es recién a partir de 2004 que comienzan a presentarse ciertos rasgos en las políticas económicas y laborales que hacen hincapié en la recuperación del trabajo.

Por otra parte, la exclusión también remite a procesos de discriminación negativa que se apoya en reglas de construcción. En este sentido, de lo que se trata es de condiciones de vulnerabilidad que devienen de la crisis de la sociedad salarial, lo que conduce a distinguir situaciones de precarización, de marginalidad pero no estrictamente de exclusión. Lo que reconoce Castel es que la población que actualmente padece de un “déficit de integración” se encuentra “amenazada de exclusión”, a ella se orientan los programas que en esta investigación analizamos.

### **2.b. Sobre la noción de empleabilidad:**

La empleabilidad, es otra de las nociones que atraviesan a los PSE y de PTC. Se trata, como ya vimos de uno de los criterios que ha definido el traspaso de los receptores del PJHD al SCyE o al PF. El concepto “empleabilidad”, posee un nexo tanto conceptual como práctico con el empleo. Ella abarca a las calificaciones, conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida (Resolución sobre el Desarrollo de Recursos Humanos. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, 88.<sup>a</sup> reunión. Ginebra, junio de 2000. Párrafo 9).

La noción 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.

Formichella y London (Formichella y London, 2006) han indagado sobre los orígenes del concepto “empleabilidad” y señalan que surgió de la palabra inglesa “employability”, condensación de las palabras “employ” (empleo) y “hability” (habilidad); las primeras



aplicaciones de estas palabras se hacen en la década del '50 haciendo referencia a la posición de las personas más desamparadas en el mercado de trabajo.

Las mencionadas autoras señalan que 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 está dotado el buscador y que son los que le permiten superar los obstáculos que le impone el mercado de trabajo” (Formichella y London, 2006:4).

La empleabilidad depende de las aptitudes y de las actitudes. Las primeras se refieren a la capacidad de una persona para realizar determinada actividad, las segundas a la predisposición aprendida en relación a un objeto, por ejemplo, una actividad laboral y, por lo tanto, se refieren a cualidades que se conformarán a lo largo de la vida de una persona a la vez que va tomando contacto con la sociedad en la que se encuentra inserta.

En este sentido, resulta fundamental la *educación* –tanto formal como informal-, debido al peso que este aspecto toma en relación al proceso de socialización de los sujetos. Cabe aclarar que este componente de educación, se presenta en los programas que en esta investigación estudiamos expresado en forma de contraprestación (por ejemplo en el PJHD) o de capacitación o formación para el trabajo (como en el SCyE).

Actualmente, el concepto de educación remite a que, por un lado, ésta dura toda la vida de una persona; por otro –y paralelamente- que todos los espacios en los que se involucra el sujeto se vuelven educativos. De manera que la educación y la formación se constituyen en el sustento que determinan la empleabilidad de un individuo.

La formación profesional tiene como propósito original el de preparar a las personas para el mundo del trabajo por lo que se orienta a desarrollar capacidades para que puedan insertarse eficazmente en organizaciones productivas. De modo que se establece una articulación entre lo que el mercado demanda y lo que la formación profesional brinda intentando atender a dichas demandas, por lo que la misma debe ir actualizándose en un proceso dinámico. Estas lecturas se vinculan con la interpretación que se hizo sobre todo en los noventa acerca del déficit de empleabilidad que presentaban los desocupados, en tanto no se encontraban capacitados para responder a los requerimientos del mercado laboral.

En el mundo del trabajo actual, la organización de la producción está enmarcada en un proceso productivo que utiliza tecnología que se va renovando permanentemente y al mismo tiempo, se atiende a la demanda creciente de nuevos productos, diversificados, que responden

a las necesidades de diferentes segmentos. De este modo, se aceleran las necesidades de innovaciones tecnológicas y de personal capacitado. Por otra parte, se va desplazando la producción hacia las actividades de producción de información, lo que genera la necesidad de personal calificado, aunque desde ya, no necesariamente estas transformaciones son acompañadas del incremento de puestos de trabajo.

Simultáneamente estas transformaciones en el mundo del trabajo, han generado también cambios sociales –tal como desarrollamos en el apartado anterior-. Tanto en América Latina así como en particular en el caso argentino, los niveles de desempleo y de pobreza se agudizaron en la década del noventa, conformándose núcleos de pobreza crónica, lo que condujo en ese contexto a diseñar políticas focalizadas. Asimismo, en la década del noventa, el desempleo se transforma en desempleo estructural y crónico y al mismo tiempo crece el trabajo informal (Weinberg, D., 2004). En este marco, se ha apelado a la formación profesional para generar mayores condiciones de empleabilidad y se ha incluido este componente de formación en PSE. Lo que señala Weinberg, es que “la formación profesional sólo puede de forma directa ocuparse de adecuar sus contenidos y métodos a la realidad productiva, tecnológica y laboral, pero en ningún caso ser una fuente genuina de generación de empleos” (Weinberg, 2004: 5).

Por otra parte, la formación se constituye en el marco de programas como una contraprestación, lo que se enfrenta a la educación en tanto derecho; es el caso por ejemplo del PBB, PJHD o del SCyE, se constituye el acceso a la formación en el requerimiento –o en uno de los requerimientos- para mantenerse en el programa en cuestión.

### ***2.c. Empleabilidad y desempleo:***

Las causas del desempleo han sido abordadas por numerosos estudios; algunos autores lo asocian con problemas estructurales, otros con la ausencia o con las dificultades de comunicación entre oferta y demanda en el marco del mercado de trabajo y otra línea las vincula con un desequilibrio entre lo que el mercado de trabajo requiere y las capacidades de la oferta. Desde esta última perspectiva, los esfuerzos asociados por mejorar la empleabilidad de los sujetos son válidos en tanto corregirían este desequilibrio.

Según esta última lectura los esfuerzos en formación y capacitación tenderían entonces a disminuir el desempleo en tanto habría personal disponible más calificado.

Otros autores consideran que la educación no redundará en una solución a los problemas de empleo aunque sí estará asociada a largo plazo con la productividad.

Un factor que también es identificado como causante de que las capacidades de empleabilidad de los sujetos se vean reducidas es el tiempo de permanencia en situación de desempleo en tanto los empleadores parten del supuesto que cuanto más tiempo se permanece en esa situación, es más probable que se vayan perdiendo los hábitos del trabajo, la capacidad de relacionarse y de adaptarse a cambios. Aspecto que toma peso en el contenido de algunos programas –como el PBB-, al intentar replicar las características del mundo laboral, según consta en la normativa

Otra cuestión inherente al desempleo de larga duración, que se prolonga por períodos superiores a un año, es que acarrea a las personas que lo sufren consecuencias que van más allá de la falta de un ingreso regular. Desde la perspectiva de Cinterfor, se considera que dichos trabajadores y trabajadoras ven en esa forma no sólo vedada la actualización de sus conocimientos, sino también sus vínculos o su capital social, lo que acaba reforzando su exclusión del mercado de trabajo. Desde este punto de vista, la formación profesional puede ser una herramienta que contribuya a contrarrestar, al menos parcialmente, los efectos nocivos del desempleo de larga duración, al permitir una mayor rotación en el empleo y evitar los riesgos de desactualización que se derivan de tales situaciones. De manera que la formación profesional no es una condición suficiente para acometer el problema del desempleo, aunque sí combinada con otras herramientas puede contribuir a establecer una plataforma para abordar la problemática del empleo (Weinberg, D., 2004: 6).

Otro elemento que considera la literatura sobre la temática es la relación entre empleabilidad y autoempleo; algunos estudios señalan que en marcos macroeconómicos favorables, aquellas personas que poseen cualidades de ser empleables, tendrán también las capacidades para generar su propio trabajo –autoempleo-, aunque es importante señalar que desde esta misma posición se sostiene que estas condiciones no son suficientes sino que también dependen de aspectos actitudinales.

Spinosa señala que el concepto de empleabilidad suele aparecer en general ligado a las explicaciones para comprender las dificultades para sostener el pleno empleo en los mercados de trabajo urbano, dando por supuesto que el mercado de empleo es homogéneo y que “... *son las condiciones de los sujetos las que hacen que los mismos puedan participar en él*” (Spinosa, M., 2007: 6).

### **2.d. Empleabilidad y mercado de trabajo:**

Desde la perspectiva neoclásica que luego retoman las concepciones neoliberales se concibe al mercado de trabajo como uno de los mercados de la sociedad capitalista de modo que al igual que el resto de los mercados, el mercado de trabajo se basa en la hipótesis de la posibilidad de competencia perfecta y en la libertad de elección de las personas. Asimismo, se lo comprende como si éste fuera homogéneo.

Desde esta posición se comprende a la noción de empleabilidad como la capacidad de los sujetos de formar parte de las relaciones de intercambio (Spinosa, M., 2007).

Desde esta mirada, una persona será empleable en la medida que cuente con las condiciones que hagan útil y valorable su participación en la producción de bienes o servicios.

Otra perspectiva económica, en cambio, comprende a la empleabilidad como el término opuesto al de *vulnerabilidad*, en tanto capacidad de quedar desempleado.

### **2.e. Empleabilidad y equidad social:**

A partir de la revisión de las distintas posturas inherentes a la temática de empleabilidad, lo que se distingue en general es que la educación se plantea como el factor más importante que determina la empleabilidad de una persona.

De este modo, los sujetos más pobres al tener más dificultades para acceder a la educación formal y mantenerse en ese marco de formación tendrán entonces mayores dificultades para poseer la capacidad de empleabilidad<sup>36</sup>.

Al obtener menores niveles de educación y calificación las posibilidades de ingreso al mercado laboral de las personas pobres en general se reducen a empleos precarios de baja remuneración lo que incide en la reproducción de la pobreza y de inequidad. En el caso de las mujeres, es imprescindible considerar también lo que analizamos en el apartado “Familias, trabajo reproductivo y de cuidado”, respecto a las responsabilidades que se les asignan de cuidado, trabajo que recae cultural y socialmente en ellas y que se promueve incluso desde los PTC, estableciendo condiciones desiguales para acceder a un puesto de trabajo, así como traza las características que puede tener la inserción laboral.

---

<sup>36</sup> Numerosos estudios han abordado y establecido la relación entre pobreza y deserción escolar; en tanto en muchos hogares pobres se presenta la necesidad de ingresos adicionales lo que influye en que jóvenes y niños que trabajan o buscan otras formas de ingresos para el hogar tienen más probabilidades de abandonar la escolaridad o de tener menor rendimiento en la escuela.

Asimismo, al tratarse de trabajos con las mencionadas características, tampoco las personas pobres tienen facilidades de acceso a la capacitación en el marco laboral. Además, estos aspectos conllevan a generar mayor polarización entre los ingresos de ricos y pobres.

Lo que se advierte desde la perspectiva de Cinterfor es que la empleabilidad, -al igual que podía suceder con la noción de “calificación”-, se vincula a la estructura de oportunidades de una sociedad determinada a través de tres ámbitos privilegiados: el Estado, el mercado y la familia; de este modo, en el marco de un proceso de retroceso o repliegue del Estado, de desestructuración familiar, y de un mercado que no genera oportunidades de trabajo para todos, el intentar colocar la solución en la empleabilidad se convierte en atribución injusta de responsabilidades a las personas. En esta línea, la concepción de la educación que se basa en las competencias y calificaciones plantea que lo que adquiere valor es el modo y las estrategias para acceder al conocimiento más que el conocimiento en sí mismo (Levy, 2010). Desde esta perspectiva, se privilegia el rol que asume el mercado en la valoración y definición de contenidos a transmitir; saberes inherentes a los comportamientos o a la predisposición a actuar en determinados sentidos, orientados por la lógica de la productividad y medibles. De este modo, se desplaza al Estado como legitimador de saberes en el marco de las instituciones formativas. A partir de este enfoque, los problemas de empleo y la desocupación, se asocian, por un lado, a una formación de la escuela pública que no es adecuada a los requerimientos del mercado de trabajo; por otro, al esfuerzo individual del trabajador, dependiendo de él las posibilidades de insertarse laboralmente, en virtud de un esfuerzo y mérito personal. Levy señala que:

...de este modo, las funciones sociales clásicas de la educación esto es formar al ciudadano y al trabajador, que impregnaron el proyecto ilustrado de la escuela moderna desaparecen, dejando lugar a la formación del consumidor competente capaz de elegir lo que más le conviene entre las ofertas del mercado” (Levy, 2010: 167).

Lo que resultaría más adecuado y justo, en cambio, es situar la discusión en

cómo se reconstruye y torna más democrática la estructura de oportunidades que permite a los ciudadanos acceder a unos derechos fundamentales –la educación y la formación profesional o, más ampliamente, el aprendizaje permanente-, como base para su acceso al trabajo y el pleno ejercicio de la ciudadanía (Weinberg, 2004: 9);

en definitiva, las posibilidades de lograr empleabilidad dependen de que el Estado represente los intereses del conjunto de la ciudadanía, que garantice los derechos sociales y genere estándares de bienestar social.

## **2.f. Sobre la noción de vulnerabilidad:**

La noción de vulnerabilidad atraviesa las resoluciones que dan origen y regulan a los PSE y PTC; en ellos se refiere a la vulnerabilidad social, entendida como situación de cierto desvalimiento en la que se encuentran grupos, hogares, personas. Se trata de un criterio que vehiculiza la focalización de los programas sociales, que orienta a las políticas sociales en función de situaciones de necesidades puntuales. Sobre esta perspectiva se apoya como uno de sus pilares el enfoque de riesgo en materia de política social, tal como se desarrolla en el apartado “Enfoques vigentes en la política social”.

La vulnerabilidad se constituye en uno de los criterios que han definido el traspaso del PJHD al SCyE o al PF. Precisamente, se orienta al PF a las personas consideradas vulnerables y al SCyE las clasificadas como empleables. En este sentido, la mayor parte de quienes han pasado al PF han sido mujeres con hijos a cargo, ya que se ha evaluado la presencia de *riesgo* en las condiciones para incorporarse en el mercado laboral. La ausencia de trabajo –al menos formal-, los escasos o nulos ingresos para mantenerse a si mismas y a su familia, los escasos niveles de educación formal alcanzado y la imposibilidad de resolver con facilidad la tensión que se genera en estas mujeres entre las tareas de cuidado y el cumplimiento de un trabajo remunerado conforman desde esta perspectiva, a esta población como “vulnerable”.

Busso, G. (2001) entiende a la vulnerabilidad desde la perspectiva de un “proceso multidimensional, que confluye en el riesgo o probabilidad de un individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (Busso, 2001: 8).

La vulnerabilidad social que se atiende desde el PF, comprende la situación de permanencia en el desempleo y las condiciones individuales de vida que hacen muy dificultosa la salida de esa situación en un contexto social adverso y competitivo que torna difícil la posibilidad de inserción en el mercado laboral. En el caso del PJHD se intenta atender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las familias en un contexto de crisis, -como fue el de 2001-2002 en Argentina-, con los elevados índices de desempleo, problemas de empleo y aumento de los niveles de pobreza e indigencia propios de este período.

Desde el Estado se proponen -entre otros- estos programas con el propósito de brindar protección social a los grupos sociales, hogares y personas desvalidos o frágiles frente a determinadas condiciones que imprime la coyuntura social que en el caso argentino se profundizan en los noventa (desempleo, aumento de los niveles de pobreza e indigencia).

Desde Castel, la perspectiva de vulnerabilidad social implica considerar el carácter dinámico, movable de una situación afectada por una inserción laboral precaria y fragilidad en los soportes relacionales. Se trata de 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 (redes vinculares, comunitarias). De allí el *riesgo* de caer en la zona de *desafiliación* como fin del recorrido. Esta mirada sugiere comprender que la exclusión no es un destino, en tanto posibilidad de doble movimiento. Existe un proceso donde los grupos más despojados de recursos y soportes sociales se incorporan a grupos más amplios, amenazados antes de caer en la exclusión; este proceso se constituye entonces, en un descenso, que va de la integración a la exclusión, pasando por la vulnerabilidad. Inversamente se puede concebir a la inserción como estrategia para remontar esta pendiente, reconstruyendo soportes a la vez relacionales y ocupacionales.

Las intervenciones son posibles, por un lado, dentro de una perspectiva preventiva, para consolidar la zona de vulnerabilidad e intentar evitar la caída en la marginalidad, y por otro lado, en la zona de desafiliación para tratar de evitar la instalación en los márgenes que transforme las dificultades para insertarse en exclusión definitiva.

Castel ubica a la vulnerabilidad social en el marco de la crisis de la sociedad salarial. La incapacidad de generar un ingreso para el sostén de la vida a través del trabajo, “cuestiona el registro de la pertenencia social del individuo que extraía de su salario los medios para la subsistencia y lo vuelve incapaz de gobernar su existencia a partir de sus propios recursos. En lo sucesivo deberá ser asistido para sobrevivir” (Castel, 2004: 34); en otros términos, la inseguridad social genera pobreza, disociación social e incide en la subjetividad de las personas.

### **2.g. Familia/s:**

Otra de las nociones que de manera implícita o explícita están presentes en la normativa de los programas bajo estudio es la de “familia”.

Tanto el PJHD como en el Programa Familias, se alude a la intención de fortalecer a la familia a través de los programas en estudio. En la transición del PJHD al SCyE o al PF a través de los criterios de empleabilidad o vulnerabilidad se reproduce un modelo de familia nuclear y los lugares asignados tradicional y culturalmente a sus integrantes en función del género. Así, en función de la potencial empleabilidad o ante la detección de vulnerabilidad, se

pone en juego la reproducción de la familia y de sus integrantes, que a su vez reproducen los modelos dominantes: por un lado la figura del hombre proveedor, que sale del hogar como eventual destinatario del SCyE, mientras que la opción del PF está básicamente orientada a las mujeres de edades centrales con hijos/as a cargo.

Vale recordar el análisis sobre las tendencias de la composición y organización familiar que realizamos en el apartado “Familias, trabajo reproductivo y de cuidado”, que indica para el caso argentino la fuerte presencia de hogares monoparentales con jefas de hogar mujeres o la mayor incidencia de familias nucleares secundarias, cuyas madres en general son jóvenes con hijos pequeños. Significativamente, en general la normativa apela a la familia, en singular, sin aparentes posibilidades de considerar la diversidad posible en la composición y organización familiar.

En el marco de los PTC se refuerzan roles tradicionales, haciendo responsables a las madres del cumplimiento de condicionalidades. El hacerlas responsables de las tareas de cuidado del hogar limita la posibilidad de participación en otros espacios, sobre todo teniendo en cuenta que no se ofrecen dispositivos de cuidados alternativos y que la oferta pública de instituciones abocadas a esta función es absolutamente limitada e insuficiente respecto a la demanda. Cabe aclarar la ausencia de reconocimiento y apoyo del Estado por las propuestas del “tercer sector” (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Además, como hemos analizado en otras secciones, la reproducción de estos roles supone - con base en una construcción social sobre la feminidad- que las mujeres son los miembros del hogar más adecuados para ocuparse de las tareas de cuidado. Sobre este punto podemos plantear que desde un enfoque de eficiencia, son quienes mayormente garantizarían la inversión pública en capital humano –en tanto las mujeres son receptoras de un “beneficio” que se orienta a sus hijos, no a ellas en forma directa-. Estas condicionalidades además, apuntan a intervenir en las familias pobres, supervisando el “buen uso” que se haga del “beneficio” monetario, estigmatizando de alguna manera a estos hogares.

Asimismo, por lo general –con excepción del PBB y del PAT- lo usual es que como contraprestación, en los programas de empleo se les asignen a las mujeres también tareas de cuidado: en comedores comunitarios, en limpieza de instituciones o barrido de veredas, reproduciendo en el ámbito extradoméstico las tareas que son asociadas con su rol de mujeres y/o madres.



A los hombres se les reserva mayormente en estos programas las tareas evaluadas como aquellas que requieren para su realización más fuerza y resistencia y que culturalmente se relacionan con la construcción de un modelo de virilidad.

De manera que podemos afirmar que en los PSE y PTC se reproducen los valores dominantes conformados culturalmente sobre el género femenino y masculino, su rol en los hogares y en la organización familiar, aspectos que se replican orientados por la normativa de los programas y los modos de implementación de los mismos, incidiendo tanto en el ámbito del hogar como en las esferas extradomésticas.

### **2.h. Cooperativas, cooperativismo:**

La apelación a la conformación de cooperativas se expresa específicamente en la normativa del PAT<sup>37</sup>.

Cabe aclarar que la noción de cooperativismo, tradicionalmente remite a una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controladas; sus afiliados tienen el control de la gestión y deciden cómo distribuir el excedente. Es decir que la cooperativa: "es una empresa que se posee en conjunto y se controla democráticamente" (INAES, 2013). Los principios cooperativos que enuncia el INAES son: membresía abierta y voluntaria; control democrático de los miembros; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación y entrenamiento de sus miembros; cooperación entre cooperativas; compromiso con la comunidad. Asimismo, el INAES advierte que "propiedad y control democrático son las que las diferencia de otros tipos de organizaciones como las empresas controladas por el capital o por el gobierno" (INAES, 2013).

Las cooperativas que se inscriben en el PAT, en las cuales se organizan los trabajadores asumen particularidades: las mismas son de carácter obligatorio como forma de organización en el marco de dicho programa, la forma de organización en cuanto a la selección de sus integrantes y cantidad de cooperativistas que la integran está especificada desde el programa

---

<sup>37</sup> Este aspecto fue analizado en la sección "Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos bajo estudio" de la presente tesis.

mismo. Es por ello, que sobre dichas cooperativas se presentan análisis críticos al respecto<sup>38</sup>, advirtiéndole que las mismas no pueden considerarse como tales sino:

como agrupaciones de trabajadores en cuadrillas organizadas para labores típicas de obras y servicios públicos. En el PAT los beneficiarios están obligados a incorporarse a estructuras preestablecidas, sobre cuya gestión y funcionamiento no tienen poder de decisión” (Lo Vuolo, 2010: 13).

Respecto a los principios del cooperativismo, Lo Vuolo analiza que:

el componente cooperativo del movimiento obrero promueve la emancipación del asalariado del poder dominante y discriminador del patrón que establece las reglas de la relación laboral. Para ello, busca sobrepasar la relación salarial mediante la asociación del trabajo a la producción o evitar directamente la salarización mediante el uso común de una organización dedicada al aprovisionamiento, producción y distribución de riqueza” (Lo Vuolo, 2010: 14).

En este sentido, es que se estaría oponiendo la noción de cooperativa que se promueve desde el PAT, ya que es desde el Estado que se selecciona a los participantes de las cooperativas, se impone una determinada organización, dispone el poder de sanción, se define el ingreso que le corresponde a cada cooperativista, etc.

De este modo, las características propias que asumen las cooperativas que se conforman en el marco del PAT distan de los ideales de la noción de cooperativismo tradicional y este es uno de los nodos que incide en el que el mismo sea considerado –más allá de lo que su normativa y material de difusión del MDS explicita- como un programa social de empleo y no como un trabajo genuino.

### **2.i. Cultura del trabajo:**

Esta noción alude a lo que Bauman denomina la “ética del trabajo” conformada culturalmente a partir de la revolución industrial, ante la necesidad de generar un disciplinamiento social -tal como analizamos en el Marco Teórico-. La “cultura del trabajo” a la que se alude en los programas, parece excluir la posibilidad de otras formas de entender y organizarlo.

El promover y mantener a la mencionada “cultura del trabajo” es parte de los propósitos con los cuales se fundamenta la contraprestación en el marco de los programas de empleo. Incluso, -como señalamos en el análisis de la normativa-, en el caso del PBB se explicita la necesidad de emular la organización laboral en las actividades realizadas en calidad de contraprestación. También las voces críticas de los programas sociales reclaman con fuerza la

---

<sup>38</sup> Al respecto se pueden consultar los trabajos de Lo Vuolo y del Centro de Investigaciones de la Economía Social (CIESO).

realización de tareas para evitar la formación de la vagancia –lo que replica la visión positivista analizada en el marco de la forma de estado oligárquica-. Asimismo, este argumento es lo que ha motivado en el PJHD la inclusión de las contraprestaciones como condicionalidad que en una primera instancia no fue contemplada.

Las nociones analizadas, se enmarcan en los diversos enfoques que orientan actualmente a las políticas sociales y que analizamos en la siguiente sección.

### **3. ENFOQUES VIGENTES DE LA POLÍTICA SOCIAL:**

#### **3.a. Enfoque de riesgo:**

La problemática del riesgo se ha convertido en un tema relevante para las ciencias sociales, principalmente a partir de los noventa, cuando las estrategias de focalización y descentralización se desplegaron en forma sistemática, combinada y simultánea en el marco de las transformaciones atravesadas por la ideología neoliberal que signó a las políticas sociales.

El concepto de riesgo se encuentra imbricado con el interés y la necesidad de codificar las incertidumbres y peligros que predominan en el escenario contemporáneo; simultáneamente está vinculado a la progresiva responsabilización de los individuos en la construcción de sus trayectorias sociales en un contexto de reestructuración, debilitamiento y desintegración de los soportes colectivos de la vida social.

Castel formula que ante el debilitamiento del Estado social, uno de los objetivos será aumentar la rentabilidad del capital haciendo disminuir el peso de los salarios y cargas sociales así como reducir el impacto de las protecciones al trabajo. También se va a generar la erosión de las organizaciones colectivas, reestructurando a través de diversas estrategias el mundo del trabajo, constituyéndose la organización del trabajo apoyada en los pilares de la flexibilidad. Ante el corrimiento y achicamiento del Estado, se genera una responsabilización de los agentes –son ellos quienes deben hacerse cargo de sí mismos-. Lo que plantea Castel es que hay quienes se benefician con esta individualización pero también hay quienes quedan invalidados frente al nuevo escenario, por no contar con capital económico, cultural y social - en términos de Bourdieu- que les permita afrontar estas nuevas exigencias. La desarticulación de los sistemas colectivos conllevaría a este segundo grupo a situaciones de inseguridad social, retornando la perspectiva de “clases peligrosas” que ya se había delineado en el siglo

XIX, en la etapa de lo que Bauman denomina “la ética del trabajo” y la necesidad de disciplinamiento social que en dicha coyuntura se plasmó a través del trabajo.

La lógica del riesgo estaría representando una modalidad que justifica la asistencia y simultáneamente es un mecanismo de legitimación de las intervenciones en el campo social.

El riesgo está asociado a la prevención ante la posibilidad de que un evento pueda acontecer y no sobre la intervención sobre problemas experimentados como necesidades.

Por lo tanto podemos señalar que este concepto es parte de un tipo de racionalidad, que se instituye como estrategia de intervención; resultando una construcción cultural que ha adquirido centralidad a partir de los noventa y es ampliamente utilizada en nombre de la protección de personas e instituciones. Se apoya en una renovación de los mecanismos de individualización. Así, desde esta perspectiva, la responsabilidad del individuo cumple un rol fundamental en los procesos de gestión social. Las dimensiones colectiva y social se retrotraen ante los mecanismos y procesos que tornan la percepción de los problemas sociales como problemas de carácter individual/familiar aunque sea “una población” determinada la que se encuentra bajo esta denominación. Asimismo, este dispositivo puede actuar tanto retrospectivamente, al explicar infortunios individuales y colectivos en función de conductas asumidas en el pasado y prospectivamente, estableciendo una promesa de asistencia (Merklen, 2005).

En el caso argentino, las políticas sociales delineadas e implementadas en los noventa bajo los gobiernos de Menem se han caracterizado por ser focalizadas, orientadas a la población considerada más vulnerable. Simultáneamente, importantes grupos de población quedan bajo esta impronta que atraviesa a las políticas, sin ningún tipo de cobertura. Otro aspecto a señalar es que dichos programas y planes han sido dirigidos a la figura del “beneficiario”, evidenciando con esta denominación la concepción que subyace a su planificación. Se desconocen en este marco los derechos sociales –concepción característica del Estado Social-, lo que se otorgan son “beneficios”, alejados de la noción de derechos.

Como hemos visto, numerosos han sido los programas y planes que han protegido a la población más vulnerable de las contingencias del desempleo, constituyéndose en programas de empleo, en principio, temporarios con la finalidad de acceso al mercado de trabajo – expresado en la formulación de los mismos- pero con resultados muy poco eficaces quedando atrás la idea de transitoriedad para quedarse como estrategia de contención de parte de la

población desocupada o con problemas de empleo<sup>39</sup>. Los programas de empleo han convivido con la multiplicación de programas alimentarios, nutricionales y de asistencia básica.

Frente a la situación de extrema desigualdad a la que ha conllevado la aplicación de las medidas de ajuste de corte neoliberal en América Latina en general y en Argentina en particular, es que se ha ido delineando el enfoque de derechos en materia de protección social, el cual forma parte de los debates en materia de política social en pos de la inclusión social.

### **3.b. Enfoque de derechos:**

Abramovich precisa que este enfoque considera al derecho internacional, en referencia fundamental a los derechos humanos, en tanto “marco conceptual que puede ofrecer un sistema conformado por principios y reglas, que puede orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas sociales, así como la posibilidad de constituirse en una guía respecto a las obligaciones de los gobiernos, al alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad en sus diferentes niveles” (Abramovich, 2006: 3). En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera como primer paso en reconocer que los llamados sectores excluidos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se intenta modificar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida sean sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas (y no personas con necesidades objeto de asistencia). En este sentido, los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento.

Abramovich (2006), afirma que el enfoque de derechos parte de la idea de que las situaciones de pobreza determinan que haya privación de algunas libertades básicas, -por ejemplo, la libertad de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo-; y que dicha pobreza depende de diferentes aspectos (económicos, culturales, sociales, legales y políticos). Sin embargo, el autor especifica que ciertas prácticas culturales y marcos político-jurídicos propician la discriminación contra ciertos individuos o grupos, generando mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza.

La idea esencial de la adopción de este enfoque es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar el bienestar deberían incorporar mecanismos compatibles con las

---

<sup>39</sup> En el Capítulo II analizamos a los PSE y PTC.

normas y principios establecidos en derechos humanos en los procesos de formulación, implementación, evaluación de políticas y estrategias.

Se procura incidir en la relación entre el Estado —o prestadores de bienes y servicios—, y los llamados beneficiarios. Ya no se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos, aspecto que atraviesa a la propuesta de la Asignación Universal por Hijo creada en el 2009 en un intento por parte del Estado, en el marco de políticas neo-keynesianas, de posibilitar la ruptura de la lógica de la focalización imperante en los noventa al de la universalización<sup>40</sup> dentro de un área de las políticas sociales.

Respecto a la perspectiva de derechos, lo que señala Pautassi (2010) es que ésta fija un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con el ejercicio de derechos, desde el cual se conforma un marco teórico y operativo que involucra a los diferentes actores en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad, no discriminación y de responsabilidad.

Arcidiácono indica que desde la perspectiva de derechos, las políticas públicas deberían incluir los principios de universalidad, igualdad, progresividad y no regresividad, con el acceso a la justicia, la producción y el acceso a la información pública, y propiciar la participación de los propios afectados, entre otros elementos (Arcidiácono, 2010).

A partir del análisis realizado de las distintas formas de Estado, modos y enfoques de protección social en Argentina, se distingue la importancia que tiene en el diagnóstico, planificación, diseño y evaluación de políticas sociales la perspectiva histórica. Esta perspectiva no sólo incide en comprender el sentido —o los sentidos— que se le imprimieron a las distintas estrategias de intervención sino también para poder entender las formas de protección actuales en las cuales permanecen orientaciones y tensiones que las han atravesado en otros contextos, persistiendo aún sus rasgos en los debates y funciones que hoy se le atribuyen a la política social.

Actualmente en Argentina, las formas de protección están signadas en sus discursos y atravesadas en sus objetivos por las concepciones de universalización y de derechos

---

<sup>40</sup> Si bien la mencionada universalidad no ha sido alcanzada, la Asignación Universal por Hijo implica un cambio importante en la extensión de la protección a grupos vulnerables (Pautassi, 2010).

estableciendo un quiebre con las políticas neoliberales propias de la década del noventa. Asimismo, si bien empieza a tener más lugar en las normativas la lógica de derechos, éste no es pleno, se encuentra condicionado al cumplimiento de determinados requerimientos y se establecen cortes que delimitan a la población destinataria quedando aún algunos grupos sociales sin acceso.

Por otra parte, la política social resulta de un proceso social y político; de ningún modo es consecuencia de un proceso lineal. Sobre la planificación, en la instancia de implementación de la política se producen desvíos de lo que se delineó inicialmente respecto al modo en que la misma se implementa y a los actores y agentes que se involucran en el proceso (Chiara y Di Virgilio, 2009), los que pueden estar participando de manera prevista en el diseño de la política o que pueden incidir de modo indirecto -a través de sus prácticas y representaciones-, en las características que ésta adopte sin haber sido definida inicialmente en la planificación. Consideramos que hoy las prácticas y los modos de implementación se encuentran frecuentemente atravesados por la lógica que se desplegó a partir de los ochenta y se profundizó en los noventa en las prácticas de los agentes que participan del proceso de gestión de políticas, cuestión que abordamos a través de entrevistas en profundidad y que desarrollamos en el capítulo siguiente.

## CAPÍTULO IV

### REPRESENTACIONES SOBRE EL TRABAJO, LOS PSE Y PTC

En este capítulo estudiamos y analizamos en primer término las representaciones de los agentes que participan de la implementación de PSE y PTC y en segundo lugar, las representaciones de los destinatarios; en el análisis articulamos los datos recabados con los aportes teóricos.

#### ***1. AGENTES TÉCNICOS Y PROFESIONALES QUE PARTICIPAN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PROGRAMAS.***

La evidencia empírica da cuenta de que la perspectiva de los agentes técnicos y profesionales que participan de la ejecución de los PSE y PTC difiere en función de la posición que ocupan en la implementación de los mismos, posiciones que podemos caracterizar en relación a la implicancia formal o informal en la gestión de los programas sociales y a la cercanía que tienen dichos agentes con la población a la que se orienta la política. Asimismo, el habitus, el capital escolar<sup>41</sup> y las trayectorias laborales, políticas y personales inciden en las representaciones que construyen sobre los programas y fundamentalmente sobre sus destinatarios.

Consideramos que sus posiciones en el campo de la gestión también definen que el carácter de su participación esté prevista en la planificación de los programas o que en cambio, su implicancia se despliegue a partir de su intervención social, resultando que su intervención en la ejecución se plasma de modo no planificado o contemplado explícitamente en el diseño de los programas.

Estos aspectos, le otorgan una dinámica a las políticas sociales que va más allá de lo que se prevé de ellas en la fase de planificación, situación que se ve atravesada por la capacidad de autonomía que pueden desplegar los distintos agentes en el desempeño de sus tareas en la ejecución de los programas aludidos.

Cuando la participación de los agentes está prevista, la orientación que asume la configuración de las representaciones genera en las prácticas cierta legalidad, que incide de

---

<sup>41</sup> Entendemos con base a Bourdieu al capital escolar como aquel que se conforma en “producto garantizado de los resultados acumulados de la transmisión cultural asegurada por la familia y de la transmisión cultural asegurada por la escuela”(…) (Bourdieu, 2012:26) y es medido por el nivel de instrucción y las titulaciones obtenidas.



modo directo en los alcances y modalidades que adopta la implementación de los programas. En cambio, cuando la participación no está prevista desde la normativa, independientemente de su espontaneidad y posible alteración de lo planificado, las prácticas y representaciones tienen la posibilidad de legitimarse e influir en el modo en que se implementan los programas y planes.

A continuación, analizamos las representaciones de los técnicos y profesionales e incluimos fragmentos textuales de los entrevistados (en bastardilla) especificando la pertenencia institucional y/o la posición así como el año en que fue realizada la entrevista. El análisis y su presentación los organizamos a partir de la clasificación en diferentes dimensiones:

### **1.a. Representaciones sobre los/as destinatarios/as de los programas:**

En esta sección estudiamos los aspectos que conforman las representaciones que los agentes técnicos y profesionales construyen sobre los destinatarios.

Desde el personal técnico de la Oficina de Empleo de Berisso (en adelante OEB), se pone en evidencia que dichos agentes entienden la situación de desocupación o de trabajador precarizado de la población como parte de la pasividad que le atribuyen a los destinatarios de PSE: *“la gente no se capacita y eso hace que se mantenga en una determinada forma de trabajo. No buscan alternativa, entonces tienen posibilidades muy limitadas”*, la falta de capacitación y actualización es desde esta perspectiva lo que incide en la restricción a un mercado de trabajo competitivo. Sin embargo, esta mirada convive con otra de algunos entrevistados que también le atribuyen un rasgo de “pasividad” a los destinatarios, pero que la comprenden vinculada al temor que éstos pueden sentir: *“pienso que los beneficiarios prefieren estar en el plan y no en un trabajo formal. Tienen miedo a perderlo todo. Pareciera que prefieren quedarse con poco, con lo poco que reciben en el plan”* (técnicos de la OEB, 2009). El temor se comprende asociado a experiencias que efectivamente ha vivido la población más vulnerable en un pasado muy reciente.

Respecto a si perciben diferencias en relación al interés por capacitarse en función de la pertenencia generacional, los técnicos refieren que *“los más jóvenes tienen más interés en capacitarse para conseguir un trabajo, pero en los más grandes no se ve mucho entusiasmo”* (técnico de OEB, 2009). Esta apreciación, coincide con la dificultad de aprendizaje que han expresado entrevistados mayores y con la falta de perspectiva de inserción laboral por el factor edad como limitante para conseguir un trabajo, -aspecto que hemos desarrollado en el

“Marco Contextual” como un factor al analizar al mercado de trabajo en Argentina-. Al mismo tiempo, se presenta coincidencia respecto a la valoración de los entrevistados sobre la responsabilidad con la que realizan las actividades de contraprestación los mayores: una de las coordinadoras de planes sociales de La Plata que se desempeñó en este cargo durante 2008 y 2009, señalaba respecto a los receptores del PJHD que *“los mayores son más formales que los jóvenes, más serios a la hora de hacer la contraprestación”*, lo cual -además del componente que conforma la representación-, brinda indicios de que la falta de perspectiva de una inserción laboral pueda generar en los mayores cierto desaliento por capacitarse a través de cursos; resultando distinta la posibilidad de aprender a través de la misma práctica que se efectúa en el desarrollo de las contraprestaciones.

En relación al género, la misma entrevistada refería que *“los hombres no iban siempre a hacer la contraprestación, faltaban más. En cambio las mujeres eran en general más responsables”*, las inasistencias de los hombres la técnica consultada las explicaba aludiendo a la presencia de “changas” que eventualmente pudieran surgirles, quienes las privilegiaban por la diferencia monetaria que podía aportarles. De alguna manera, resultaba preponderante el ingreso asociado al rol de “proveedor” en el hogar que tradicionalmente se le asigna al género masculino.

En cuanto a la población receptora femenina, una entrevistada que se ha desempeñado como responsable operativa del PF, señalaba: *“los técnicos planteaban que las mujeres del PF estaban como cosificadas; notaban que ellas venían como automatizadas a presentar las cosas para comprobar el cumplimiento de las condicionalidades”*, este rasgo lo confirma una promotora comunitaria de salud de un centro de salud de Berisso, *“las mujeres vienen y te dicen: ‘me llena la libreta?’ es como que vienen así, a hacer el trámite nada más”*, esta entrevistada lo atribuye al *“nivel de gente, no les interesa otra cosa, ahora son muy jóvenes, se van a dar cuenta más adelante que tendrían que tratar de hacer otras cosas...”* (2012), apreciación que coincide con la “pasividad” que otros técnicos entrevistados le atribuye a la población receptora de programas como rasgo central para comprender la ausencia de oportunidades laborales en los destinatarios.

La entrevistada responsable operativa del PF reconocía que las receptoras de este programa, mayormente cumplían con los requerimientos y que sólo en una menor proporción se presentaban inconvenientes: *“en algunos casos, los beneficiarios no le daban importancia a las condicionalidades, pero sólo en un 10% aproximadamente”*. Los entrevistados distinguen

cierto fracaso en el efecto de la condicionalidad orientada al cumplimiento de escolaridad por parte de los hijos (condicionalidad que tiene el PJHD, el PF y que luego se replica en la AUH). La referente consultada, sobre esta cuestión precisaba: *“la vacunación y el control del niño del recién nacido, está instalado en la población beneficiaria. En cambio, en escolaridad se daba más la situación de no presentación de papeles o el abandono escolar”*. Efectivamente, atendiendo a esta condicionalidad, los niños y adolescentes concurren a la escuela, sin embargo, no se han asumido políticas que acompañen al aumento de matrícula, lo que -entre otros aspectos- influye en las altas tasas de deserción y repitencia. Al respecto Zibecchi hace referencia a que

Existen en América Latina diversos programas de transferencia de ingresos cuya lógica de diseño e implementación es similar al Programa Familias. Las evaluaciones concluyen en que estos programas han alcanzado el objetivo explícito de incrementar la asistencia escolar. Sin embargo, los resultados han sido más dudosos en otros aspectos como aprendizajes, calidad de la oferta educativa o reducción del trabajo infantil (Zibecchi, 2010: 191).

En cuanto a la “cosificación” que le atribuyen los técnicos a las mujeres receptoras, la entrevistada lo relaciona con el disciplinado cumplimiento de las condicionalidades; sin embargo, aún repreguntando en el marco de la entrevista no lo vincula con la designación que desde la normativa de los programas se hace respecto a las mujeres -de ocuparse en forma exclusiva, sin acompañamiento del padre de los niños/as y adolescentes de las tareas de cuidado- y sin considerar qué otras necesidades –además de las económicas-, pueden tener estas mujeres.

De algún modo, la valoración sobre las mujeres como “cosificadas”, puede leerse a la luz de que más allá de lo criticable de la exigencia de contraprestación como condicionalidad para la recepción de PSE, las actividades que realizaban en el marco del PJHD, habían permitido cierta salida del ámbito doméstico para las mujeres, mientras que con el PF las mujeres volvían a quedar circunscriptas a tareas de cuidado en la esfera del hogar, de alguna manera “cosificadas” sin el reconocimiento social que antes recibían por las actividades que efectuaban o por la posibilidad de socialización más allá del ámbito del hogar, tal como expresaron las mismas entrevistadas destinatarias de programas. Es de destacar que en las trayectorias laborales de las mujeres receptoras de programas sociales entrevistadas, mayormente la inserción es en el trabajo doméstico en hogares, (trabajo remunerado pero por lo general no registrado); en otros casos no hay experiencia de trabajo por fuera del ámbito del hogar. Sin embargo en todas las mujeres entrevistadas se presenta la obligación de cumplir con el trabajo reproductivo y de cuidado que no es reconocido socialmente, ni contemplado en

la normativa de los programas. Estas responsabilidades tampoco son atendidas por parte de los agentes que ocupan lugares formales en la gestión de dichos programas, resultando naturalizadas incluso por las mismas mujeres.

Además, como hemos analizado en la conceptualización sobre “familia” a la que se alude en la normativa de los programas, las condicionalidades impuestas en el PF, en SCyE y a quienes éstos van orientados, reproducen las posiciones que se ocupan en el modelo familiar dominante así como los lugares asignados a la mujer socialmente: madre abocada específicamente a tareas de cuidado y circunscripta al ámbito doméstico, mientras que la figura del hombre que se promueve desde la lógica del traspaso es la del hombre proveedor que sale de la esfera doméstica para capacitarse o insertarse laboralmente en tareas reproductivas, alejado de las obligaciones de cuidado. Cabe aclarar que en los casos que se accedió a la posibilidad de optar por el PF o el SCyE, quienes han elegido al segundo han sido mayormente varones y mujeres de mayor edad y con hijos mayores, tal como señalan los técnicos entrevistados de la OEB y aprecia Zibecchi (2010) a partir de datos del MTEySS.

Sin embargo, la entrevistada funcionaria en la gestión del PF formula que *“las condicionalidades del PF logra liberar a las mujeres de tener que hacer contraprestación y estar preocupada por la familia mientras está fuera de su casa”*, lo que devela un reconocimiento del conflicto que genera la inserción en actividades extradomésticas para este grupo de mujeres<sup>42</sup>; asimismo, hay un reconocimiento de la falta de respuestas institucionales para reemplazar la función que social y tradicionalmente se le ha asignado al género femenino; por otra parte, estas concepciones de los técnicos y profesionales son engendradas en un sentido práctico que incide en la ausencia de cuestionamiento por parte de los entrevistados al lugar que se les asigna a las mujeres desde la normativa de los programas, lo que genera que sus propias prácticas en el control de las condicionalidades refuerce los contenidos y exigencias de la normativa.

Se identifica entonces que la normativa de los programas y los criterios que han definido la consideración en cuanto a personas vulnerables o empleables como criterios para el traspaso a un programa o a otro, en general son compartidos y reproducidos por los técnicos entrevistados que participan de la gestión de los mismos y cuyas posiciones en el campo son

---

<sup>42</sup> Nos referimos a las dificultades de inserción laboral por parte de mujeres pobres, con baja calificación, altas responsabilidades familiares, escasos recursos propios y brindados por el Estado para resolver y “conciliar” las exigencias del mercado de trabajo y las provenientes del hogar.

designadas formalmente (diferente es la concepción que se identifica en los que tienen mayor acercamiento y vínculo con las destinatarias, que generalmente coincide con los agentes cuya participación en la gestión no está prevista en la normativa).

La ausencia de cuestionamiento a la que nos referimos, resulta significativa en quienes cuentan con un capital escolar que ha generado en estos agentes una formación desde la cual otros aspectos de los programas son evaluados desde una perspectiva crítica. Para los agentes entrevistados que participan formalmente de la gestión, resulta invisibilizado el carácter de reproducción social de los programas, que efectivamente, controlan y disciplinan a los grupos sociales más vulnerables y que reproducen los paradigmas dominantes de organización social y específicamente en este caso, familiar.

El lugar que se les otorga a las mujeres pobres y madres en los programas resulta naturalizado por dichos agentes técnicos y profesionales. Esa resistencia a preguntarse por estos aspectos de los programas, , consideramos que se encuentra arraigada en un habitus. En este sentido, basándonos en los aportes de Bourdieu entendemos que:

Efectivamente, el peso particular de las experiencias primitivas resulta, en lo esencial, del hecho de que el habitus tiende a asegurar su propia constancia y su propia defensa contra el cambio a través de la selección que él opera entre las informaciones nuevas, rechazando, en caso de exposición fortuita o forzada, las informaciones capaces de cuestionar la información acumulada (...) (Bourdieu, 2007: 98).

Los entrevistados que participan de la gestión a través de su propia intervención, pero de modo no planificado en la normativa, tienen otra concepción que se basa no sólo en su capital escolar sino y sobre todo en el conocimiento que tienen de las condiciones de vida de los destinatarios de programas sociales:

*“Las mujeres, cuando hacen la contraprestación o trabajan no tienen donde dejar a los hijos más chicos, nosotros articulamos con la directora para obtener alguna vacante ante ciertos casos, pero no hay lugar y los niños más grandes son los que en general cuidan a sus hermanos más chicos o algún vecino. Esto le agrega una preocupación a las mujeres mientras trabajan”* (Trabajadora social, U.S. de El Carmen, 2009).

Los agentes técnicos y profesionales con mayor conocimiento de las condiciones de vida de los destinatarios, pueden conformar una mirada crítica sobre los programas y la falta de respuestas que desde el ámbito público se ofrece a esta problemática: *“tendría que haber más dispositivos, para que las mujeres puedan trabajar tranquilas mientras otros cuidan de sus hijos. Con el PF está bien que no tengan que contraprestar, pero no solucionan este problema que tienen las mujeres del barrio”* (profesional de US de El Carmen, 2009).

Efectivamente, estos profesionales coinciden en que con el PF se disipa la tensión entre el cumplimiento de las obligaciones domésticas y extradomésticas, pero se reconoce que no está resuelta la problemática del cuidado en las familias vulnerables.

Respecto a los hombres, los profesionales de El Carmen consultados señalan que ante la problemática de la desocupación, falta de horizontes e impotencia por no poder cumplir con los “mandatos” sociales de generar un ingreso al hogar, en general *“tienen problemas con el alcohol, cuando consiguen changas y cobran es frecuente que se vayan de la casa por unos días, dejando a las mujeres a cargo de los chicos. También son frecuentes las situaciones de violencia doméstica”* (profesional de U.S. de El Carmen, 2012).

Otro aspecto que analizamos desde la perspectiva de los técnicos, recae en los sentidos que los destinatarios atribuyen a los programas: *“los programas están pensados por la gente como un trabajo más que un programa. Ellos siempre se refieren al programa como un trabajo. El tema es que se convierte para ellos en un trabajo precario que no les permite generar otras condiciones de vida”* (trabajadora social, U.S. de El Carmen, 2012). Dicha equivalencia con un trabajo se emparenta con el propósito explicitado en la normativa de algunos PSE de generar o de mantener una cultura del trabajo entre quienes no cuentan con una inserción en el mercado laboral, que analizamos entre las nociones que forman parte de la normativa.

Otra profesional de dicha U.S. agregaba: *“yo veo que los que están en la cooperativa lo toman como un trabajo. Aunque también se da la situación de quienes están en las cooperativas, pero no trabajan y tienen arreglos con los referentes”*, dando cuenta de las situaciones disímiles que se presentan. Tal como se expresa en las entrevistas a destinatarios, estas cuestiones provocan vivencias de injusticia y ponen en evidencia prácticas clientelares que atraviesan la fase de implementación de los programas. Asimismo, lo que plantea dicha entrevistada es que *“está totalmente naturalizada la inscripción a un programa”*. En este sentido, así como podemos delinear una trayectoria laboral de los destinatarios, también se identifica una trayectoria en el marco de los programas, que en ocasiones sustituye a la laboral y en otras se entrelaza con ella, puntualmente cuando la inscripción en un plan o programa se ha convertido en un recurso que suele combinarse con aportes del trabajo informal. Cabe señalar que en el caso de los más jóvenes ésta ha sido desde pequeños la modalidad a través de la cual se genera un ingreso relativamente estable al hogar por parte de los adultos con los

que comparten la cotidianeidad, elementos que configuran un habitus asociado a una clase de condiciones de existencia y de condicionamientos sociales.

En el marco de una entrevista realizada a una trabajadora social contratada por el municipio de Berisso para hacer visitas sociales domiciliarias, ella señalaba en 2009 que se habían dado un número importante de bajas del PJHD<sup>43</sup>; sin embargo, muchos de los destinatarios que habían dejado de estar inscriptos en el programa continuaban desarrollando las actividades que venían efectuando como contraprestación, ya que la pertenencia a las instituciones o a los grupos con los que realizaban sus tareas se habían convertido “*en su lugar de pertenencia*” y seguramente por lo que significa la inserción en espacios extradomésticos, la posibilidad de socialización y de reconocimiento por la tarea que se despliega, más allá del reconocimiento económico. La perspectiva que los técnicos tienen de los destinatarios de programas sociales es que se trata de una población “*muy acostumbrada al trabajo precario*”, lo que se asocia a que el hecho de que se discontinúe la pertenencia al programa los retorna a una situación conocida, que pareciera formar parte de su trayectoria laboral conformada por rupturas, discontinuidades e inestabilidades.

Ligado al valor simbólico, se identifica en los entrevistados que la realización de contraprestaciones en instituciones implicaba frecuentemente contar con la chaqueta o el mismo uniforme de los empleados públicos; refieren los técnicos que esto generaba la ilusión de pertenencia o igualdad respecto al resto del personal. Del mismo modo, un aspecto que destaca una funcionaria de la Dirección de Políticas Sociales de la UNLP (en adelante DPS UNLP) en 2012, es la valoración que hacen los mayores de desempeñarse en espacios de la universidad “*es algo muy fuerte para ellos estar en la universidad, les genera algo especial*”.

Otra particularidad que se plantea por parte de los entrevistados que tienen un mayor acercamiento a los receptores de programas, es que éstos en general no distinguen el pasaje de un plan a otro, en las situaciones en que se ha producido algún tipo de traspaso (del PBB al PJHD o de éste al PF o al SCyE, por ejemplo). Esta cuestión se vincula con la escasa o nula información que circula orientada a los destinatarios en la instancia de implementación de los programas. Quienes más contacto tienen con ellos refieren como un rasgo generalizado la ausencia de información, lo que ha determinado en el momento del traspaso del PJHD al PF o al SCyE la incertidumbre de si se les había dado de baja si se encontraban con saldo cero en el

---

<sup>43</sup> Las bajas se han dado mayormente por no contar con las características y requerimientos para recibir este Plan, por ejemplo debido a la edad de los hijos que superan los 18 años.

banco y en ese caso el desconocimiento por los motivos o la suposición de que ésta se había producido por no estar cumpliendo con el requerimiento de contraprestación.

Una de las entrevistadas que se desempeñó en la gestión del PF y participa de la gestión de la AUH, a diferencia de la situación que caracterizaba propia del 2009, 2010, plantea que en 2012 *“los beneficiarios tienen más conocimiento acerca de cómo manejarse en el marco de programas”*, lo cual puede atribuirse a que hay más transparencia en la comunicación y mayor difusión por medios masivos, sin necesidad de la mediación de referentes; por otro lado, puede también pensarse en la trayectoria de los destinatarios en los programas sociales, la que vienen construyendo como receptores de los mismos. Podríamos también pensar que en los destinatarios, se han ido generando una serie de prácticas y representaciones que se encuentran orientadas por un habitus, donde se conjugan y articulan la experiencia pasada, con la posición que se ocupa en la situación presente.

Respecto a los antecedentes laborales y posibilidades de empleabilidad, uno de los técnicos con atención al público en la Oficina de Cooperativas de Berisso, advertía en 2009 que *“la mayor parte de la gente que se inscribe para entrar en las cooperativas no tiene oficios, en los antecedentes de trabajo refiere: ‘limpieza’ y ‘mantenimiento’”*, lo que le daba indicios de las escasas posibilidades que tienen los destinatarios de este programa de acceder a un puesto en un mercado de trabajo competitivo.

Los técnicos de la OEB señalan que los receptores de PSE parece que no pudieran pensarse en una situación mejor, como si ésta posibilidad no les perteneciese. Una anécdota relatada por uno de los entrevistados ilustra esta apreciación: *“una vez vino un hombre muy asustado porque lo habían contratado por el SCyE y le habían pagado \$ 3.000. Él siempre había sido una persona de bajos recursos y creyó que se trataba de un error, que él no podía cobrar ese dinero y entonces... ¡lo traía para devolverlo!”* (técnico de la OEB, 2009).

Esta imposibilidad de pensar otro proyecto de vida –reconocida por los agentes técnicos y profesionales-, está arraigada en un sentido práctico, producto de de la propia historia de los receptores de programas.

Sólo en casos puntuales y aislados los técnicos entrevistados manifiestan el reconocimiento por las capacidades y aspiraciones para conseguir un trabajo por parte de los receptores de programas; una coordinadora de planes sociales en La Plata refirió al respecto:



*Una señora de 50 años que estaba en el PJHD y hacía contraprestación en un hospital, me decía que quería quedarse a trabajar como contratada. Cuando en el hospital se enteraron que se cortaba el PJHD, propusieron contratar a dos personas. Contrataron a una como asistente en Laboratorio, a otra como secretaria de Odontología. Del hospital pidieron un informe a la Oficina de Inclusión y otro a los sectores donde ellas trabajaban haciendo contraprestación, como los informes fueron buenos, quedaron. Una es una chica joven, que en ese momento tendría 26 años y la otra es la señora grande que tenía ese interés por quedar... ella tenía esa intención y lo logró.*

Los técnicos de UNLP de los “cooperativistas”, destacan los perfiles, antecedentes laborales y la dependencia a referentes de las organizaciones: refiriéndose a la falta de calificaciones de los cooperativistas plantearon los siguientes datos: de los 350 cooperativistas, que se desempeñan en 2012 en las cooperativas enmarcadas en UNLP, tres son herreros, treinta albañiles y la mayoría de ellos sólo había trazado sus antecedentes en el marco de PSE y PTC. El 60% de los cooperativistas son mujeres y en ellas prevalece la ausencia de antecedentes laborales, al igual que en la población más joven. En cuanto a la dependencia a las organizaciones, al inicio de la implementación del programa en la universidad lo que surgió por parte de los “cooperativistas” según recuerdan técnicos de la DPS-UNLP fueron las siguientes preguntas: “¿entonces no dependo del puntero?” “¿pero qué va a pasar en el barrio, voy a poder estar tranquilo?” lo que se interpreta por el atravesamiento de clientelismo político<sup>44</sup> que tenía la implementación de este programa y de otros anteriores en los barrios donde predominaba una concepción, ligada a “una especie de peaje, que tenían que pagarle al puntero”. Estas condiciones contrastan con las de las cooperativas en la UNLP y lo que identifican los entrevistados es que “acá tienen una tarjeta individual, el cobro es personal, todo muy diferente... la gente se descolocaba, no estaban acostumbrados” (técnico, DPS-UNLP, 2012).

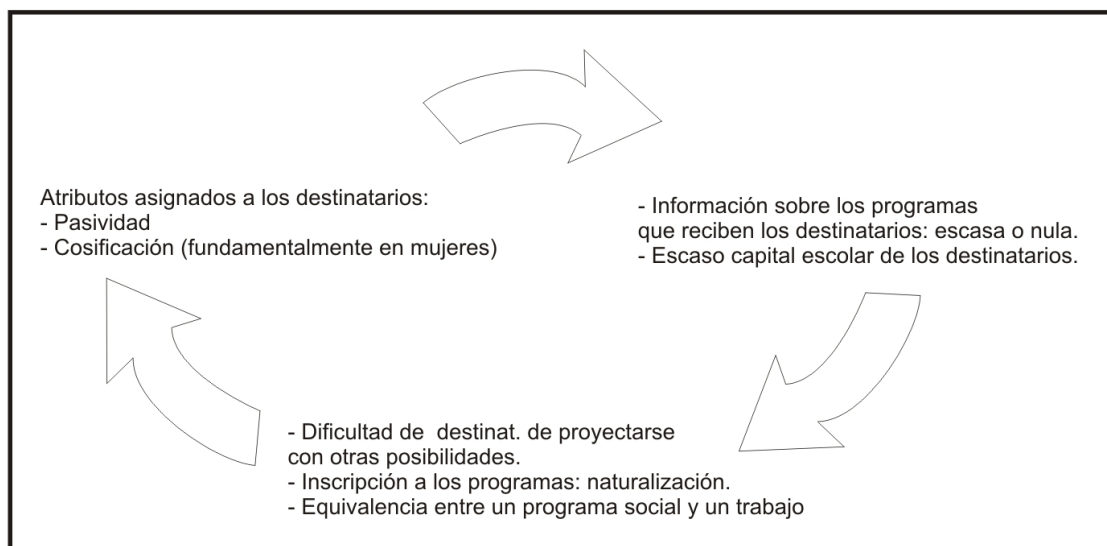
En relación a las organizaciones, los técnicos de la UNLP en 2012, señalan que éstas “valoran especialmente que a la gente le sirva como calificación y la participación en algo serio” y respecto a los cooperativistas entienden que valoran la inscripción de las cooperativas en la universidad “ya que ante el inicio de una nueva etapa del programa, han tenido la oportunidad de inscribirse en otro municipio y la gran mayoría de quienes se desempeñan en el marco del acuerdo con la universidad han decidido continuar sin

---

<sup>44</sup> Nos referimos a los intercambios que se plasman en términos de favores entre los agentes que ocupan formalmente cargos políticos o agentes a éstos vinculados y una determinada comunidad, a cambio de reconocimiento y apoyo político. Auyero afirma que se trata de “sistemas de relaciones cruciales a la hora de entender la lógica de actores políticos y de manera más mediada, la implementación de políticas sociales” (Auyero, 2001: 11).

*cambios*”. Estas cuestiones parecen referirse a sistemas de creencias que elaboran los técnicos, aunque no se manifiestan con tanta claridad en las entrevistas a los destinatarios, que desarrollamos en el apartado “Agentes receptores de los programas”.

El siguiente diagrama ilustra cómo las representaciones sobre los destinatarios que tienen los agentes que participan de la fase de ejecución de los programas se vinculan entre sí, otorgándole un sentido a las prácticas de los receptores:



### **1.b. Representaciones sobre el contexto:**

En este apartado, nos detenemos en el análisis de las representaciones del contexto en el cual se enmarcan los programas bajos estudio.

Desde los técnicos de la OEB, en entrevistas realizadas en 2009 se consideraba que *“hay un déficit en la capacitación”* y que esta situación se presenta sobre todo *“a partir del gobierno de Menem, cuando dejaron de funcionar las escuelas técnicas. Hay una falencia desde ahí. En ese momento se potenciaron los oficios administrativos”* -particularmente se asocia el trabajo administrativo con el sector servicios y con falta de capacitación específica para el trabajo en industrias-. Incluso se plantea que llegan demandas de industrias a la OEB, pero que *“falta mano de obra calificada con los perfiles solicitados lo que determina como práctica usual de parte de las empresas que tomen personal sin calificación y lo van capacitando. Para eso, las empresas cuentan con el período de prueba”*. Aquí se reconocen algunas de las consecuencias de los cambios en la normativa laboral que tuvo lugar en los noventa, con la disminución de los riesgos de contratación para los empleadores y el

desempleo que no ha permitido el aprendizaje de oficios. En un contexto de problemas de empleo y de desocupación quienes no cuentan con formación quedan más expuestos a quedar sin trabajo, lo que incide en que acepten propuestas laborales con escasa remuneración y por tiempos de contratación acotados.

Respecto a Berisso, los entrevistados la caracterizan como *“una ciudad dormitorio. Aquí la gente viene a dormir, tiene que ir a trabajar a otros lugares. Acá, la mayor parte de la gente trabaja en YPF o en Astilleros, que son los dos eslabones que contiene a la mayor parte de la gente”*. La situación de desempleo, abarca a todas las generaciones *“a partir de los 30 se presenta mucha gente desocupada, pero también los más jóvenes y los que tienen más de 45”* (técnico de OEB, 2009).

Refiriéndose a la articulación del PAT y la AUH, una de las entrevistadas, planteaba en 2012 que si bien hay una mejora respecto a otras coyunturas en las cuales la población más carenciada no recibía nada, se plasma también una continuidad en relación a años anteriores en la búsqueda de estrategias frente a la situación de pobreza:

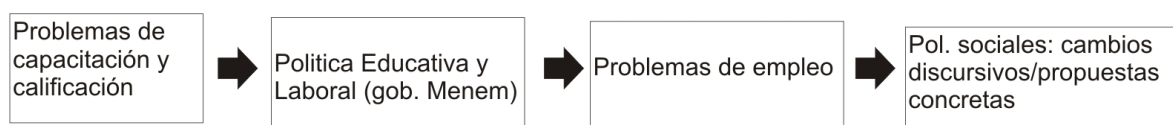
*Hoy no hay grandes cambios en la economía familiar: siguen yendo a buscar los bolsones de comida, haciendo sus changas, desarrollando estrategias de sobrevivencia. Por ahí la AUH sirve para hacer compras más significativas como útiles para la escuela o unas zapatillas, pero la situación de pobreza hoy se está evidenciando mucho, además el municipio no está entregando materiales*(trabajadora social, US de El Carmen)

En relación a la caracterización de las políticas sociales y su relación con el contexto, profesionales que trabajan en el Hospital de Berisso “Dr. Mario Larrain” coinciden en 2012 en reconocer que advierten la presencia de cambios en materia de política social. Cabe aclarar que en estas apreciaciones predominan las menciones a la AUH y una perspectiva de derechos que a ésta le adjudican y que no encuentran en otras propuestas. Sin embargo, dichos entrevistados distinguen que hay una modificación que es exaltada desde un punto de vista discursivo pero que en su operación e implementación no se plasma del mismo modo. En este sentido, dichos entrevistados recuperan la dimensión histórica de los procesos sociales, distinguiendo rupturas pero también continuidades que aún persisten.

Respecto a los puntos que inician o cristalizan procesos históricos de construcción en materia de política social, entre los profesionales aludidos, existen distintas percepciones y énfasis que permiten a algunos identificar que el 2001 se constituye como un eje origen de las transformaciones; en tanto, otros señalan que a partir de 2003 emerge un cambio en la lógica de construcción de la política social como el momento bisagra en que se expresan cambios en

las condiciones de intervención profesional, del campo de la política social y respecto de las condiciones de vida de la población con las que se vincula.

El siguiente diagrama ilustra los elementos que dan cuenta de las representaciones de los agentes técnicos y profesionales sobre el contexto en el que se enmarcan los PSE y PTC:



### **1.c. Representaciones sobre los programas:**

La representación que configuran los agentes técnicos y profesionales sobre los programas está vinculada a distintos elementos, uno de ellos recae en parte de las funciones que se le asigna a las políticas sociales: la contención social. Técnicos entrevistados en la OEB sostienen que *“los programas funcionan como paliativo, como contención social, para que no estallen los reclamos en forma masiva. Hoy los reclamos no son concentrados, los programas funcionan para que al gobierno los reclamos no le sean contraproducentes”* (técnico de la OEB, 2009); además se incluyen otros objetivos inherentes a capacitación, formación o realización de tareas que los técnicos consideran necesarias en los barrios que integran el municipio<sup>45</sup>.

Completando esta perspectiva, quien fue coordinadora de planes sociales en La Plata, señala en una entrevista realizada en 2012, respecto al PJHD que:

*Creo que el PJHD tuvo una función de contención y control social, pero también sirvió como disparador para despertar vocaciones escondidas que es algo muy distinto a lo que hoy pasa hoy con la AUH o que pasó con el PF. El PJHD pudo rescatar gente, logró que la gente se fuera perfeccionando.*

Esta entrevistada se refiere concretamente a la posibilidad de inserción en instituciones para efectuar la contraprestación así como a la posibilidad de aprendizaje que esta inclusión permitió a través de la misma actividad que se realizaba: *“era una capacitación empírica, la recibían al mismo tiempo que hacían el trabajo”*. En este sentido es que establece una comparación con la AUH o PF, señalando que éstos no brindan posibilidad de aprendizaje porque las condicionalidades requeridas no constituyen una posibilidad de formación.

<sup>45</sup> Aspecto que analizamos en esta misma sección.

La entrevistada consultada que fue responsable de gestión del PF y que luego pasó a la gestión de la AUH en el ámbito del MDS evalúa en una entrevista tomada en 2012 que:

*Hoy los programas sociales tienen ingredientes interesantes, tienen un componente más comunitario. Éste ha sido el proceso de transformación. Desde hace un tiempo hay más libertad para pensar y actuar en la planificación, mucha presencia en territorio. Hoy la noción de participación tiene otro sentido, más de empoderamiento real. De todas maneras, entiendo que esto se da con intermediación del Estado, que es siempre el que pone el recurso. La política social es más integral hoy, los CIC (Centro Integrados Comunitarios) son facilitadores de sinergias. Esto es un cambio que se da a través de la descentralización de la política y a través de la equidad territorial.*

Estas representaciones, confrontan con las de agentes que se encuentran en contacto directo más estrecho con los destinatarios de las políticas: así, en relación al sentido de los programas una de las profesionales de la US de El Carmen señalaba: *“la gente está desbastada, los programas los ayudan un poco a mantenerse en el día a día pero no tienen posibilidades de pensar otro proyecto de vida en esas condiciones”* (2012).

Es notable que la diferencia entre ambas apreciaciones se construya sobre una base que tiene que ver con la propia práctica profesional. Sin embargo, la primera entrevistada –que se desempeña en un cargo de funcionaria- en los casos que tiene relación con los destinatarios de programas, lo hace con los referentes de organizaciones, quienes tienen realmente mayor participación y también quienes concentran mayor volumen de capital político; en el segundo caso, la trabajadora social del Centro de Salud barrial, tiene un trato cotidiano y estrecho con quienes tienen acceso a los programas pero también con quienes no logran ese acceso, situación que en general se presenta cuando no cuentan con capital social de tipo político. Esta misma entrevistada, aprecia que *“a partir de la AUH, hay una sensación de mayor posibilidad de acceso al consumo, sin embargo cuando los hijos empiezan el colegio, le pueden comprar un par de zapatillas, pero después no les alcanza para la alimentación”* (profesional, U.S. de El Carmen, 2012). En este sentido, estos testimonios aprecian una mejora inherente a un cambio en el contexto y en relación a los programas pero reconocen que las limitaciones para satisfacer necesidades básicas continúan persistiendo y las dificultades para obtener ayuda social para casos puntuales con los que los profesionales trabajan encuentra limitaciones: en esta línea, una trabajadora social que se desempeña en el Hospital de Berisso, explica en una entrevista efectuada en 2012 que:

*Desde Trabajo Social del Hospital, venimos haciendo informes sociales por varias situaciones para que a personas que necesitan recursos se los incluya en programas sociales... Ninguna respuesta, así nos pasa con solicitudes de inclusión en las*

*cooperativas, pero también cuando solicitamos materiales o leche maternizada (trabajadora social del Hospital de Berisso).*

Lo que distinguimos respecto a las representaciones sobre las políticas sociales y los programas por parte de los técnicos son diferencias vinculadas a su posición en el campo de la gestión: quienes no están en contacto directo con los destinatarios conforman representaciones donde forman parte del núcleo central los cambios producidos a nivel político y social que a ellos les permite la posibilidad de planificar, de recuperar la experiencia de gestión de programas anteriores, donde las nociones relevantes en la “letra escrita” de los programas propios de los noventa -como “empoderamiento” y “participación”- hoy pueden resignificarse a través de la implementación de ciertos dispositivos y estrategias que los hacen viables. En cambio, los agentes con un lazo más cercano a la población destinataria –cuya implicancia en la gestión generalmente es indirecta- conforman una representación de los programas donde lo que cobra relevancia es que más allá de las modificaciones aludidas en la retórica de los mismos y de ciertos cambios, la situación de vulnerabilidad de quienes menos tienen no alcanza a poder revertirse ni a modificarse.

Identificamos también una brecha, entre quienes se desempeñan en el ámbito ministerial sin trabajo en el terreno mismo donde se desenvuelve la vida cotidiana de la población destinataria de los planes sociales y las significaciones que en el marco de esa realidad esa población le asigna a las modalidades que hoy asumen dichos planes. Esta brecha está atravesada por un conocimiento técnico e incluso teórico de los agentes profesionales y técnicos que ocupan posiciones en los lugares de gestión de los programas y un cierto desconocimiento sobre los destinatarios de los programas que se basa en la ausencia o escaso trato con ellos. Cabe aclarar que entre las tareas prescriptas de dichos agentes profesionales y técnicos no se encuentra como requerimiento el conocer a la población a quien se orienta las políticas –excepto desde ya, en quienes tienen atención al público-, lo que si se efectúa recae estrictamente en un interés personal: *“yo conozco a los destinatarios del PF porque a mi me ha interesado, porque he ido y visitado oficinas, he hablado con técnicos”* (profesional, responsable de gestión del PF, MDS, 2012).

En otro orden y específicamente respecto a los programas y a cuestiones inherentes a su gestión, la misma informante, define que el PF *“era un programa de transferencia de ingresos condicionada, su financiamiento era a través de fondos del BID. Fue un programa focalizado que creció con el traspaso de los beneficiarios del PJHD en el año 2009. El PF empezó teniendo 400.000 beneficiarios y terminó con 700.000”*. Reconoce que entre los

obstáculos que se han presentado en la gestión del PF se destaca fundamentalmente, la discrecionalidad: *“al ser programas que no están universalizados, la discrecionalidad es un obstáculo en si mismo”*; también identifica la *“demora en las decisiones políticas: cuando hay urgencias en las tomas de decisiones y éstas no llegan a tiempo”* y en lo que podemos denominar cierta falta de autonomía ligada también a los atravesamientos políticos: *“se presentan obstáculos también cuando por ejemplo hay una imposición de técnicos y vos sabés que no va a funcionar... pero esto tiene que ver con decisiones políticas”*.

En relación a este último aspecto, se reconoce como práctica la selección de algunos de los recursos humanos que se desempeñan en el ámbito ministerial elegidos exclusivamente por criterios políticos, igual práctica reconocen aquellos entrevistados que participan de la ejecución de los programas informalmente, respecto a los criterios que definen a quiénes se les da de alta en los PSE como “beneficiarios”.

La entrevistada señala como facilitadores de la gestión del PF, básicamente lo que desde su perspectiva implica la inscripción por la vía del financiamiento en el BID, por ello, marca con contundencia que *“al ser programas BID, hay mucho orden, los procedimientos son claros. No vivenciamos el tema del empleo público cuando había financiamiento del BID. Había viáticos, si teníamos que viajar no había impedimentos. Había recursos. Los recursos económicos estaban a disponibilidad”*.

Cabe aclarar que esta entrevista fue tomada en 2012, lo que permite que la referente evalúe a la luz del tiempo y merced a la comparación con su puesto actual en la gestión de la AUH estos aspectos. Es relevante que si bien en el marco del encuentro la entrevistada expresó una visión crítica en relación a los programas, encuentra aspectos favorables en lo que hace a la administración de los mismos con dependencia del BID, en tanto reconoce beneficios en la gestión en lo que hace a cuestiones operativas. Asimismo, precisa que cuando gestionaba el PF, la interacción con secretarios e intendentes resultaba muy distinta con los del interior que con los de Buenos Aires: *“los del interior, tienen una predisposición a reunirse y a atendernos. En cambio, para reunirse con los del conurbano tenés casi que pedir audiencia como si fueran un presidente”*. Además de las cuestiones propias de los tiempos del interior y de Buenos Aires, puede también pensarse en el volumen de capital político que concentran los intendentes de las localidades con más cantidad de habitantes y en líneas generales también más recursos, signando los modos de atención a funcionarios del MDS. Este aspecto, también se asocia a las dificultades que señalan quienes integran las organizaciones sociales del barrio

El Carmen para ser atendidos por los intendentes, para pedir por cupos en los diferentes programas y ante la negativa, la necesidad que expresan de hacer cortes o tomar otras medidas de lucha para canalizar las demandas de las agrupaciones.

En relación al PF, la informante consultada analiza que *“cumplió el objetivo de ser una etapa de transición. Fue un salto interesante hacia la AUH, fue un antecedente importante, de hecho las mujeres que estaban en el Familias han pasado a la AUH”* y fundamentalmente, reconoce que la transición fue hacia una lógica de derechos que es la que prima actualmente en la AUH.

Asimismo, la misma informante señala respecto al PF que:

*Las altas estaban vinculadas al cumplimiento de una serie de indicadores. Para la evaluación había una tabla de indicadores, -por ejemplo, se medía el NBI, el déficit habitacional-lo que medían estos indicadores era la vulnerabilidad social. A partir de la AUH hubo un pasaje de ser objeto de un programa, a tener un derecho a través de la AUH.*

En los agentes técnicos con mayor capital escolar, forma parte de las representaciones el componente de valoración sobre los enfoques aplicados en política social: quienes ocupan cargos de funcionarios evalúan positivamente que se ha producido un corrimiento de la lógica de riesgo –ya que el PF estaba orientado a los más vulnerables- a la perspectiva de derechos, con un propósito de inclusión social; quienes están implicados en la ejecución de programas de manera indirecta también hacen esta distinción y la evalúan favorablemente pero convive con esta valoración la perspectiva que les brinda el trato cotidiano con la población destinataria y el conocimiento de la situación de necesidades que aún no están cubiertas. En los agentes técnicos con menor capital escolar, se reproducen prácticas sin mediar una reflexión crítica en este sentido.

En cuanto al PAT lo que más valoraban los técnicos en las entrevistas tomadas en 2009 es la actualización de los valores *“con ese plan se están aggiornando con el ingreso; cobran \$ 1.300”* (técnico OEB, 2009). Esta apreciación resalta la diferencia respecto al PJHD, que mantuvo los \$150 que otorgaba a sus destinatarios sin alteraciones desde el momento de su creación.

En relación a las tareas que se realizan en el marco del PAT, los técnicos consideran que *“con las actividades que hacen, complementan lo que el Municipio no cumple, en aquellos lugares que no tiene llegada”* (técnico OEB, 2009), ya que se aclara que hay zonas de algunos



barrios, en las cuales el Municipio no limpia ni recolecta residuos. Si bien se visualiza esta cuestión, los técnicos no plantean críticamente la sustitución del empleo público por la fuerza de trabajo de los receptores de programas, se formula evidenciando una naturalización. El reemplazo del empleo público también se presentó en el marco del PBB y del PJHD, generando un habitus para quienes cuentan con trayectoria en la gestión como técnicos. Cabe aclarar que aquellos entrevistados que cuentan con mayor capital escolar hacen una valoración crítica de los programas en este sentido, por cual los comprenden como una suerte de “trabajo precario”.

En entrevistas tomadas en 2012, sobre el PAT una de las funcionarias que se desempeña en la DPS-UNLP formula que en la nueva etapa que se está comenzando a transitar en este programa—“nueva” al momento de realización de entrevistas-, *“se propone liquidar con incentivos a la productividad y al presentismo, como un modo de aumento. Sobre esto también nosotros nos preguntamos ¿por qué no dan un aumento directamente?”*. Al respecto la funcionaria advierte que se abre la posibilidad de que esta práctica intente convertirse en un estímulo para que los cooperativistas acudan a las obras y lugares de trabajo y de este modo establecer distinciones entre quienes efectivamente trabajan y quienes están cobrando sin efectuar ninguna actividad —mediando prácticas clientelares que justifican estas prácticas- y al mismo tiempo evitar mayores inconvenientes con las organizaciones; cuestiona la modalidad del incentivo, pero aún tratándose de una referente con formación en materia de políticas sociales no advierte —o no explicita- que la propuesta quiebra el sentido del cooperativismo (noción que hemos analizado en la tesis); de modo que se presenta una adherencia a la propuesta aún planteando esta crítica. Esta adherencia está vinculada a la posición que se ocupa en el campo de la gestión y resulta condición necesaria en la implementación para la reproducción de los propósitos programa.

Otra de las entrevistadas trabajadoras sociales de la U.S. de El Carmen, señala en 2012 que *“respecto a las políticas sociales actuales hay criterios que no son claros, se continúa con los programas focalizados, esa lógica sigue”*, profundizando ha señalado que:

*Se da como continuidad una lógica de implementación, reciclando mucho lo que ya se venía implementando. Además, la coordinación en el barrio recae en las mismas personas que estuvieron en otros programas, entonces mantienen una lógica clientelar, por ejemplo, las manzaneras que siguen siendo referentes aún en este tiempo y no se hizo ninguna formación con ellas.*

Este aporte está vinculado al lugar que ocupan los referentes sociales y políticos en el barrio, los que efectivamente continúan a través del tiempo siendo los mismos, con prácticas enquistadas. Más allá de que la normativa se modifique las prácticas que se ponen en juego en la fase de ejecución de las políticas asumen las mismas características que las de años anteriores, las que se vinculan al habitus de estos agentes asociado a la trayectoria en el campo. Incluso, la informante afirma que *“se expresa una ruptura a través de lo que se dice que se quiere hacer, pero no hay un cambio concreto”*, dando cuenta de la distancia entre la fase de planificación o al menos de lo que expresa la normativa respecto a sus objetivos y lo que se llega a alcanzar realmente.

A través de las entrevistas realizadas, distinguimos la configuración de representaciones por parte de los agentes profesionales y técnicos donde se valora a los programas como forma de proveer y garantizar un ingreso a la población carente de recursos económicos, generando protección social; entre quienes participan formalmente de la gestión se pondera también la contención social. Sin embargo, con dichas representaciones conviven en los entrevistados que participan indirectamente de la implementación actitudes negativas que se apoyan en la distinción de prácticas clientelares enquistadas, que se despliegan en la ejecución de los programas, y entre aquellos que cuentan con mayor capital escolar se evalúa críticamente la sustitución de empleo público por el trabajo de los destinatarios.

Las prácticas y representaciones de los agentes técnicos y profesionales difieren fundamentalmente en función de su posición en el campo de la gestión, de su capital escolar y trayectoria en el campo de la gestión. Asimismo, se evidencia cómo también atraviesan a las prácticas los intereses en juego de dichos agentes, ligados a la propia posición en la gestión: en este sentido nos referimos a qué espacios encuentran o generan para intervenir con cierto margen de autonomía y dependiendo de los propios intereses en juego –y/o de los que representan por su función- la adherencia a las propuestas que se aplican en la implementación.

Por otra parte, hay posiciones que se ocupan –sobre todo la de aquellos que intervienen de modo informal en la gestión, como los trabajadores sociales de los distintos centros efectores de salud- donde si bien ese espacio de autonomía lo crean y lo sostienen incluso colectivamente, la posibilidad de alterar los procesos instaurados por la misma práctica de otros agentes resultada acotada. Un caso que ilustra esta cuestión es el de la solicitud de altas en el marco de los programas, donde la práctica que se encuentra más arraigada es la

vinculada al acceso de quienes cuentan con capital político, fundado por la participación en organizaciones sociales y con el vínculo que se haya establecido con los referentes de las mismas.

El siguiente cuadro sintetiza cómo difieren las representaciones de los agentes técnicos y profesionales en función de las características del contacto que establecen con los receptores de programas de empleo y transferencia de ingresos, lo que determina diferentes posiciones en el campo de gestión de los programas bajo estudio:

**- Representaciones de los programas de empleo y de transferencia de ingresos según el contacto o vínculo con los destinatarios:**

Agentes con escaso contacto/vínculo con destinatarios	Agentes con contacto/vínculo frecuente con destinatarios
Control y contención social	Ayuda social muy limitada.
Formación	Depende de las unidades ejecutoras la posibilidad de formación
Realización de actividades Comunitarias en el Municipio	Sustitución del empleo público
Participación, empoderamiento	Depende del contacto con referentes políticos las altas, bajas y las posibilidades que tengan en los programas

**1.d. Representaciones sobre el personal jerárquico:**

En este apartado analizamos las representaciones de los agentes sobre el personal jerárquico del cual dependen; esta dimensión la hemos indagado en virtud de los estilos de gestión que pueden definir la orientación que se les da a los programas en la fase de ejecución. Efectivamente, también incide en las condiciones de trabajo en las que se desempeñan los agentes técnicos y profesionales.

Hemos encontrado básicamente dos situaciones diferenciadas: por un lado, personal jerárquico designado arbitrariamente por afinidad política, sin formación ni calificación para ocupar cargos de responsabilidad; por otro, la designación basada en criterios inherentes a la trayectoria y formación.

El ingreso a los puestos de coordinación en distintas dependencias que participan de la gestión de programas sociales es frecuente que esté vinculado con el capital político. Sin embargo, aún formando parte de la misma agrupación, las miradas pueden ser críticas respecto al estilo de gestión: *“acá se da también lo que es el clientelismo. Yo soy también militante, de la misma agrupación del que coordina acá las cooperativas, pero pensamos muy diferente...”* (OEB, 2009).

La situación de agentes profesionales contratados para hacer encuestas sociales para el municipio, plantea la particularidad de que sus superiores están designados básicamente por afinidad política, sin priorizar la formación. De esta manera profesionales trabajadores sociales dependen de personal sin formación universitaria ni calificación para el puesto que ocupan, lo cual incide en las vivencias de injusticia que esta situación les genera y el malestar de estar por debajo de técnicos sin conocimiento específico para ejercer sus funciones. En estos casos se plantea que no se hacen reuniones de equipo, lo cual influye en que el trabajo se efectúe en soledad, sin apoyo del personal jerárquico y sin constitución de un equipo para llevarlo adelante, lo que genera malestar e incide en la limitación de la reflexión crítica y sistematización de la intervención. En la representación sobre el personal jerárquico en estos casos cobra preeminencia la fuerza de lazos y posiciones políticas en la elección de parte del personal que participa en la gestión, distinguiéndose la réplica de prácticas para definir altas y bajas de los receptores de programas sociales en las cuales prima frecuentemente el capital político y militante como criterio. La desvalorización de la figura de los superiores en estos casos recae en cuestiones de legitimidad con base en una evaluación negativa sobre el conocimiento y competencias de las que dispone la coordinación. Esta valoración del personal jerárquico tiene consecuencias sobre la representación y valoración sobre la propia intervención, ya que al depender de personal no competente, el propio margen de acción y de transformación de los agentes entrevistados resulta muy acotado.

En otros casos, también se presenta cierta naturalización por parte de agentes que dependen o han dependido de personal jerárquico sin calificación ni trayectoria en materia de gestión de políticas sociales *“y... es así, se sabe que en los programas es así la elección de superiores”* (técnica, coordinadora de planes sociales, La Plata, 2012), representación que puede explicarse por el habitus y que se vincula con la reproducción y aval de estas prácticas, de las cuales ellos mismos frecuentemente se han visto beneficiados en su ingreso a la dependencia donde se desempeñan.

En cambio, las situaciones donde las jefaturas cuentan con calificación y trayectoria, generan respeto y valoración por parte de quienes tiene a cargo: en el caso de profesionales y técnicos que dependen de la DPS-UNLP, quien dirige dicha dependencia cuenta con formación y trayectoria en el campo de gestión con lo cual los técnicos que conforman el equipo respetan a su superior, incluso reconocen su orientación ante situaciones que no tienen en claro cómo intervenir; el equipo técnico está formado por estudiantes avanzados y graduados recientes de la UNLP, que encuentran en esta inserción un espacio de formación. La misma situación se

presenta entre las trabajadoras sociales que están realizando la residencia en salud en el barrio El Carmen, quienes dependen de una trabajadora social formada, con años de experiencia en la misma institución, con compromiso social con los habitantes del barrio y reconocimiento por parte de ellos. Para quien dirige el equipo resulta fundamental el compromiso de los residentes con el trabajo cotidiano, situación que manifiesta encontrar entre quienes eligen iniciar su formación profesional en el Centro de Salud del barrio, luego de haber aprobado el examen de residencia (el equipo está conformado por la trabajadora social de la U.S. y dos residentes de primer y segundo año respectivamente, todos dependen laboralmente de la provincia de Buenos Aires). Se valora por parte de estos profesionales, la formación y trayectoria de la Jefa de Trabajo Social en la U.S. y lo que su intervención ha generado en la comunidad:

*Hoy la gente se referencia con el Centro de Salud, pero también saben donde ir a reclamar, todo esto también fue un trabajo de nuestra coordinadora. Además, en la US no priman las intervenciones individuales de los trabajadores sociales, se trata de intervenciones del equipo, esto por el rol de la coordinadora, que tiene esta concepción, hay mucha claridad de la intervención en un barrio, hay un compromiso político del profesional.*

En los casos que hay respeto por la formación y trayectoria laboral de las jefaturas, la legitimidad resulta un componente importante de la representación y, en otro orden, el trabajo resulta más saludable desde la perspectiva de los entrevistados.

Finalmente, podemos afirmar a partir de las entrevistas realizadas que las prácticas de designación atravesadas por afinidad política se dan mayormente en los casos de puestos técnicos que intervienen formalmente en la gestión de programas sociales. Esto de ningún modo significa que no haya cargos de carrera en los que incide la trayectoria laboral y el capital escolar.

En el siguiente apartado analizamos las representaciones de los técnicos y profesionales sobre su propia intervención.

### **1.e. Representaciones sobre su propia intervención:**

Continuando con el análisis presentado en la sección anterior, podemos afirmar que la representación que se construye sobre la jefatura incide en la representación sobre la propia intervención: cuando las coordinaciones/jefaturas son evaluadas favorablemente por formación y trayectoria laboral, constituye un aspecto del núcleo central la posibilidad de reflexión sobre la práctica del colectivo al que se pertenece, lo que se asocia con la función del superior. Asimismo es relevante en la conformación de las representaciones el aspecto que vincula la propia práctica de intervención con un compromiso social e incluso político alineado con el personal jerárquico.

Diferente es para quienes sus coordinadores son elegidos arbitrariamente y no cuentan con un saber que los legitime. En estas situaciones las posibilidades de alinear las propias prácticas con concepciones ideológicas y con un compromiso social respecto a la población a quienes dichas prácticas se dirigen, es posible, pero los márgenes de autonomía se estrechan porque no es esta la manera en que está concebida la intervención por parte de quienes toman las decisiones. En general, quienes son designados básicamente por su afinidad política cuentan con un capital militante<sup>46</sup> que los sostiene en el puesto; no siempre en estos casos existe posibilidad de reflexión sobre la práctica; ésta se basa en un habitus moldeado por la propia trayectoria de militancia. Estos aspectos inciden en la conformación de representaciones sobre la jerarquía y propia intervención donde cobra centralidad la desvalorización de los superiores y también de la propia práctica, lo que genera en los agentes técnicos y profesionales vivencias de insatisfacción.

Además, las representaciones sobre la intervención, difieren en función de los propósitos que los mismos entrevistados le asignan a su función, la que se encuentra mediada por el compromiso social de dichos agentes y el capital escolar. De este modo, hay quienes conforman esta representación con base en la ayuda social que despliegan en el desempeño de su cargo: *“yo me siento bien de estar en contacto con la gente, de poder ayudarlos. Siempre hice tareas sociales y me gusta mucho. Entiendo que lo que hago acá –en alusión a la OEB-, es una tarea social”* (técnico de OEB, 2009). Esta valoración se emparenta de algún modo

---

<sup>46</sup> Franck Poupeau apela a la noción de capital militante como una forma de compromiso, un capital adquirido en el campo político –del cual el capital político da cuenta de modo insuficiente-, es un capital originado en la autoridad reconocida por un grupo; recubriendo un conjunto de saberes movilizables en acciones colectivas pero también convertibles en otras situaciones (Poupeau: 2007).

con la estrategia de intervención propia del Estado Oligárquico, donde prima la beneficencia y caridad.

Distinta es la valoración de profesionales del Centro de Salud de El Carmen *“como trabajadora social siento una impotencia muy grande, porque no es posible que la gente tenga otras posibilidades de vida”*. Este límite que se visualiza más allá de las características de la propia intervención genera malestar, ya que confronta con los ideales de la profesión o al menos de quienes se han formado en especialidades con la ilusión y proyecto de ayudar a generar cambios en la vida de la población más necesitada. Simultáneamente, los mismos profesionales valoran su incidencia en la vida cotidiana de las personas y familias en las que se despliega su intervención y distinguen que hay un reconocimiento por parte de los vecinos del barrio *“nosotros los acompañamos en todo lo que podemos en la gestión de recursos”, “la gente se acerca a pedirnos asesoramiento al Centro de Salud porque sabe que siempre cuenta con nuestro acompañamiento”* (2012).

Al mismo tiempo, los profesionales trabajadores sociales que se desempeñan en la U.S., conciben que:

*Hay una concepción más clara del rol político del profesional en un barrio. Se intenta fortalecer los aspectos más de acompañamiento. En general hay compromiso político, ligado al proceso histórico de la profesión. Hay una demanda institucional y hay demanda de los sujetos que asisten al centro de salud. La pregunta es ¿qué lugar ocupamos los trabajadores sociales allí? En esa lectura y en esa dinámica contradictoria de la intervención la idea es aumentar la autonomía relativa de la intervención a través de procesos que contribuyan a lo que a uno apunta* (2012).

Lo que advertimos es que el capital escolar, trayectoria en la gestión y la representación que se haya construido respecto a la función que se ocupa en virtud de la posición en el campo inciden en la posibilidad de generar una mirada crítica y reflexiva sobre la propia práctica.

La participación del equipo de profesionales en la UNLP como unidad ejecutora del PAT, en general les aporta satisfacción a los técnicos aunque en esto influye la representación de su intervención, que se centra en la perspectiva de estar gestionando un programa y no tramitando situaciones individuales de carencia. La posición de estos agentes difiere de la de los profesionales del Centro de Salud: en la UNLP está definida una participación prevista y formal en la implementación, hay posibilidades de negociación concreta con el MDS para darle una orientación determinada al programa en dicha unidad ejecutora. Para reconocerse como técnicos parte de una gestión, la función de la jefatura fue relevante: *“Mis compañeras y yo tratábamos de resolver problemas individuales. Fue muy importante cuando la directora*

*nos dijo: 'pero nosotros estamos gestionando un programa, ¿no resolviendo individualidades!'*", (técnica, DPS-UNLP, 2012). El reconocerse en esa posición en el campo incide en la propia valoración y alcance de la intervención.

Quienes se ubican en el campo de gestión ocupando posiciones con escaso contacto con los destinatarios de programas, conforman la representación básicamente ligada al contenido de su actividad y al reconocimiento que perciben sobre su desempeño por parte del personal a cargo, de pares o de superiores, sin estar tan presente en estas representaciones el compromiso social de su intervención.

Respecto a la capacidad de reflexión crítica sobre la intervención, en referencia al PAT la funcionaria de la DPS-UNLP manifestaba que *"nosotros vemos que hay un solapamiento en el PAT entre el diseño y la implementación. Entonces se abre allí un gran espacio para identificar los errores y generar aprendizajes para llevar al diseño de la política"*. Puntualmente en relación a la participación de la universidad en el diseño e implementación de políticas, la funcionaria se interrogaba: *"todo el tiempo me pregunto: ¿cómo pensamos el proceso, qué hacemos como universidad?"*. En el mismo sentido, la Jefa de Trabajo Social de la U.S. de El Carmen expresaba: *"a través de la intervención, tratamos de ir ampliando lo que se propone inicialmente en los programas para tener más acceso e ir cambiando las condiciones del proyecto"*, evidenciando la concepción que tiene la entrevistada respecto a las políticas sociales y puntualmente a los programas, en el sentido que distingue que desde su posición, puede modificar lineamientos del proyecto que forman parte de la planificación y normativa de los mismos lo que incide en la orientación que asume su intervención.

La posibilidad de pensar qué implicancias genera la propia participación en la orientación que asumen los programas consideramos que está vinculada a la posición de los agentes en el campo de la gestión, a su trayectoria en dicho campo y a su capital escolar. Las posibilidades concretas de incidir en la implementación dependen de los márgenes de autonomía y de la posición que se ocupa en el campo de gestión de políticas.

El contenido de la representación sobre la propia intervención difiere a partir de los intereses en juego en el campo de gestión de políticas, por la posición que se ocupa en el campo de gestión, por el compromiso social de los agentes y como vimos, por la representación sobre el personal jerárquico del que se depende.



## **1.f. Traspaso del PJHD al SCyE y PF: prácticas y representaciones**

### **- Sobre calificación, empleabilidad y vulnerabilidad:**

Cuando se produjo el traspaso del PJHD al SCyE o al PF, desde la OEB un técnico que se desempeña como administrativo y atiende al público, en una entrevista realizada en 2009 planteaba respecto a la propuesta de migración de un plan a otro que *“la idea es transformar al PJHD en otros planes con la intención de que tengan un plazo límite; el PJHD no tiene límites respecto a los plazos para seguir en el él y cobrar”*. Esta apreciación se vincula con la propia propuesta de traspaso, con la coyuntura de crisis en la que tiene origen el PJHD y con la necesidad de establecer modificaciones en función de las transformaciones del contexto. Frente a dicho escenario, el entrevistado establece esta diferencia respecto a la permanencia sin límite de tiempo en el marco del PJHD con distinción de otros que son acotados a un período determinado, distinguiendo las particularidades que asume la protección social en este sentido.

En relación a la posibilidad de formación sostenía que a través de este cambio *“la gente se está capacitando. Se están dando cursos para generar independencia, para que cada uno pueda ir resolviendo su situación...”*. Esta significación que se le atribuye a la propuesta de traspaso al SCyE alimenta una visión en la que el Estado se hace cargo de la situación de desempleo y de problemas de empleo, ofreciendo cierta capacitación y apoyo, pero queda en el mismo receptor el esfuerzo y posibilidad concreta de acceso a un puesto de trabajo, aludiendo a una responsabilidad individual sobre su propia situación de desocupación, que conlleva a establecer una corresponsabilidad bidireccional: por un lado, el Estado asume la responsabilidad de brindar las condiciones para que el desocupado pueda salir de la situación en la que se encuentra; por otro, el receptor es responsable de esforzarse en cumplir con las condicionalidades para salir de la situación. Esta lógica responde a los argumentos que Rodríguez Enríquez clasifica como los que provienen del campo de *“la economía política a favor de las condicionalidades”* (Rodríguez Enríquez, 2011).

A diferencia de lo que se postulaba en términos de cobertura y protección en el PJHD, con el traspaso se les plantea a los considerados *“empleables”* la posibilidad de acceder a formación que mejore las posibilidades de acceso a un trabajo; sin embargo, al tener un límite temporal, la misma normativa indica que la responsabilidad de acceso a un puesto de trabajo se va circunscribiendo al asegurado, más allá de que se brinda asesoramiento para la búsqueda de empleo. El entrevistado de algún modo, incorpora el cambio de orientación que asumen los

programas en relación a la del PJHD en tanto plan que se configura como protección social en una situación de crisis, mientras que en el marco de la transición que opera al SCyE, entiende que se va transfiriendo la responsabilidad de resolver los problemas “a cada uno”, limitando la responsabilidad del Estado. Esta forma de comprender la orientación de los programas se vincula con las prácticas que desde algunos agentes de la OEB se dirigen a los receptores, consolidando representaciones en relación a los destinatarios ligadas a sostener que son vagos, que ellos mismos son los responsables de su situación personal, sin enmarcarlos en un contexto, sin la capacidad o el interés de considerar aspectos que los atraviesan. A partir del análisis histórico que realizamos en el apartado *“Formas de Estado y protección social en Argentina: aportes desde una perspectiva histórica”*, distinguimos que estas lógicas que subyacen a prácticas y representaciones tienen antecedentes en la perspectiva de la forma de Estado oligárquica, dominada por una impronta positivista, de objetivar al otro, al diferente, de colocarse en este caso el técnico en el lugar que porta conocimiento sobre otro al que clasifica, descalificándolo; asimismo, estas representaciones también tienen antecedentes en la lógica impuesta en el Desarrollismo, postulando el “Desarrollo de Comunidad” como estrategia orientada a quienes encuentran en sus propias limitaciones el acceso al desarrollo.

En relación a las dificultades de acceso para conseguir un trabajo por parte de quienes reciben capacitación en el SCyE, desde la OEB se reconoce que una de las dificultades es que *“la gente no cumple con todo, dejan de venir y así no se puede asesorar”*; por otra parte, se presentan inconvenientes con los insumos para las prácticas en el marco de los cursos: *“si bien se hacen prácticas lo que falta es el acompañamiento del material, pero eso depende de la Dirección de Escuelas del Ministerio de Educación”*. Esta cuestión ya se presentaba en los destinatarios en las entrevistas tomadas desde el año 2000 y luego en 2003 al indagar sobre las representaciones de la formación y capacitación; ellos concluían efectuando una valoración negativa sobre la formación porque no les resultaba suficiente para acceder a un puesto de trabajo ya que los contenidos y modalidades desplegados en los cursos no siempre resultaban acordes con las situaciones laborales reales; por otra parte, también planteaban que el hecho de no poseer herramientas limitaba la posibilidad de aplicar en la práctica un emprendimiento que les permitiera lograr independencia y llevar adelante la tarea en forma autónoma.

A través de estas referencias, se ponen de manifiesto ciertas dificultades de coordinación entre Ministerios –en este caso MTEySS con el de Educación- como actores necesarios para que los programas tengan eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

Con respecto a la modalidad de difusión de la información sobre los cursos que se desarrollan en el Centro de Formación Profesional en Berisso, el receptor del SCyE tiene que concurrir cada dos meses a la OEB con los certificados de los cursos que haya realizado y en esa instancia se les comunica los próximos que puede hacer. En caso de que no se acerquen, se les podría dar la baja *“pero para evitar problemas, se espera a que se cumpla el tiempo y ahí recién se les da de baja”* (técnico de OEB, 2009). Desde el punto de vista del control de condicionalidades, éste es laxo, manteniendo como propósito central la transferencia de un ingreso por un tiempo determinado y la provisión por parte del Estado en tanto garante de favorecer la inclusión social a través de la inserción laboral. Resulta relevante que la decisión de las bajas y el monitoreo débil de las condicionalidades se encuentre mediado por la evitación de problemas, lo que se asocia con el lugar común que tienen los programas en cuanto a su función de contención y control social.

Los agentes que hacen entrevistas sociales reconocen el interés por aprender de quienes han pasado voluntariamente al SCyE y las expectativas que esta propuesta les abre a algunos y el descreimiento que genera en otros la posibilidad de inserción laboral.

Desde la perspectiva de una entrevistada trabajadora social que en 2009/2010 realizaba entrevistas sociales domiciliarias para el municipio de Berisso se distinguía que en instancias del traspaso, desde el municipio no se difundía información para que el público objetivo pudiera contar con información suficiente para tomar decisiones respecto a los programas. En relación a la difusión de información sobre la finalidad de la pertenencia al SCyE en dos años, planteaba *“desde el municipio tratan de evitar que les digamos que el SCyE dura 24 meses”*, con el correlato que sus destinatarios no estaban muy al tanto de esta finitud en el marco del Seguro.

Respecto a la formación que se brinda en el SCyE se distingue que hay quienes la valoran y otros asociando la capacitación con la empleabilidad, descreen que efectivamente puedan conseguir trabajo. En general se identifica por parte de los técnicos que los destinatarios que han pasado al SCyE *“lo ven como una mejora laboral porque pasaron de recibir \$ 150 a \$ 225 y además plantean que quienes valoran la capacitación lo ven como: ‘me dan un subsidio para que estudie’; por falta de información, la cuestión de que se termina en un plazo de dos años no la manejan”* (2009).

En entrevistas a trabajadoras sociales del Hospital de Berisso, este rasgo respecto a la ausencia de información sobre el plazo límite del SCyE lo confirman y expresan que *“es*

*común que esa gente que han traspasado sin su consentimiento del PJHD al SCyE hoy en día se haya quedado sin ninguna protección social*". De este modo, puede afirmarse que en el caso de los considerados "empleables", el SCyE también ha funcionado como una puerta de salida de la protección estatal -que habían recibido a través de diversos programas que atendían la problemática de la desocupación- y que brindaban cierta protección a la población desocupada. En general, quienes han quedado en esa situación son quienes cuentan con escaso capital social y carecen de capital político que les permita acceder por ejemplo, a un lugar en las cooperativas.

En cuanto a la noción de vulnerabilidad, como el otro criterio que desde la normativa define el traspaso, los agentes que formalmente intervienen en la gestión de programas consultados, sostienen que efectivamente, la mayor parte de las mujeres con hijos a quienes se orienta el PF son "vulnerables" y éste rasgo lo comparten en virtud de que se encuentran a cargo de sus hijos. Como se anticipó en el primer apartado de este capítulo, se invisibiliza por parte de estos agentes la necesidad de instaurar dispositivos que colaboren con las tareas de cuidado – de niños, de ancianos, entre otras actividades-, eximiendo a las mujeres de ser a quienes se les asigna específicamente esta responsabilidad.

También se contempla por parte de los agentes profesionales entrevistados, la relación entre la noción de vulnerabilidad que se les asigna mayormente a las mujeres y la estrategia de focalización de las políticas sociales, intentando contener a la población considerada en situación de riesgo. Se sostiene que esta estrategia se agota en la contención social, pero que carece de posibilidades de revertir la situación y condiciones de vida de la población a quienes se orienta.

*- Representaciones sobre los criterios que han definido las altas y bajas en el marco del traspaso:*

En relación a las características del traspaso, personal técnico de la OEB expresa que *"la mayoría ha optado por el PF. Les conviene a las mujeres que tienen muchos chicos porque reciben más ingreso y la mayor parte de las beneficiarias del PJHD eran mujeres"* (2009). Cabe aclarar que la mayor parte de las receptoras del PJHD ha sido mujeres con hijos a cargo, tal como fue expuesto en el análisis de las características de los programas.

La entrevistada responsable operativa de la gestión del PF en el ámbito del MDS reconoce que:

*Este programa concentró a mujeres jefes de hogar, con tres chicos promedio, que contaban con muy poca calificación para pensar en un trabajo o para estar trabajando combinando con el cuidado de los niños y si el marido era el jefe de hogar y tenía alguna changa, se complementaban los ingresos.*

Respecto a los pedidos de altas y bajas, señala que se planteaban siempre a través del técnico:

*Las altas las definían los técnicos de nuestro equipo en función de los niveles de vulnerabilidad social. En el PF se trabajaba mucho antes de dar de baja. Después se informatizó el sistema y agilizó, las bajas estaban vinculadas a no cumplir con la contraprestación de las condicionalidades. De todos modos, había varias instancias de presentación de los requerimientos: hasta el 2006 había tres presentaciones anuales; a partir de 2006 hubo dos. Además, en el PF se hacían cruces, para evaluar si no había incompatibilidades, por ejemplo respecto a la recepción de otros programas.*

Con estas apreciaciones la entrevistada señala que antes de dar de baja, se procedía a un trabajo riguroso de indagación respecto al cumplimiento de los requerimientos y limitaciones para percibir el PF pero que también se les daba oportunidades de presentación a las destinatarias de la documentación que diera cuenta de su cumplimiento, de modo que había cierta contemplación en ese sentido. De esta manera, podemos afirmar que los controles de las condicionalidades eran rigurosos en el PF, aunque por supuesto, con cierta contemplación respecto a los tiempos de presentación de las certificaciones correspondientes. En esta línea, la entrevistada remarca la diferencia con el estilo de gestión que actualmente se lleva adelante desde ANSES, “ANSES gestiona distinto que el MDS. En el Ministerio se hace atención de ventanilla. Para la ANSES la gente es un número, carece de atención, no están acostumbrados a tratar con población con vulnerabilidad social”, al respecto hace énfasis en que muchos de los técnicos del MDS, son trabajadores sociales, dando cuenta de la formación y de la perspectiva que por lo tanto en líneas generales éstos asumen en la atención.

La misma informante, señala que “en el momento del traspaso hemos tenido algunos problemas con los intendentes porque nos cuestionaban que con el PF ‘perdían’ a quienes hacían trabajos en el municipio en el marco del PJHD”, lo que pone de relieve la sustitución del empleo público por las actividades de contraprestación que se requerían como contraprestación en el PJHD, en el marco de los municipios con aval de funcionarios. Esta cuestión confirma con lo que planteaba la coordinadora de planes sociales de La Plata, al señalar que en un hospital de La Plata, al visualizar que iban a concluir las actividades de contraprestación del PJHD, se contrataron dos beneficiarias para que quedaran realizando las mismas tareas que tenían asignadas como actividad de contraprestación; en este caso se

abrieron estos dos cargos, pero es de destacar que ésta no fue una situación que se dio de manera generalizada.

En una entrevista realizada a un técnico de la OEB en 2009, el entrevistado refiere que el traspaso fue voluntario y señaló que en general es el monto recibido en cada plan lo que los “beneficiarios” priorizan y, en menor medida al interés por la posibilidad de formarse: “*como hoy por el número de personas en cada familia el gasto es mayor que \$ 150 –aludiendo al monto otorgado en el marco del PJHD-, hay que compensarlo. Al PF acceden las mujeres que tienen más de dos hijos, para pasar al SCyE depende de que la persona quiera estudiar... algo que en general no tienen*”, reafirmando los contenidos de las representaciones que desde su posición en el campo de gestión produce y reproduce en relación a los destinatarios/as de programas. Un aspecto que omite el entrevistado entre los criterios tiene que ver con el aspecto de limitación temporal que ofrece el SCyE –al que nos referimos anteriormente-. Desde la perspectiva de quienes tienen la posibilidad de opción –contando desde ya, con dicha información-, indudablemente éste es un aspecto a considerar. Por otra parte, la realidad y condiciones de vida de las mujeres con hijos a cargo, falta de recursos y de dispositivos provistos desde el Estado para que ellas puedan estar “acompañadas” en las funciones de cuidado<sup>47</sup> también se imponen como criterio para que dichas agentes ante la posibilidad de opción elijan al PF; sin embargo esta cuestión es naturalizada en general por los técnicos y profesionales que se desempeñan formalmente en los espacios de gestión. Sí, en cambio, es considerada como una cuestión en sí misma por aquellos profesionales que despliegan su actividad en contacto más directo y frecuente con ellas. Otro elemento significativo es que desde los técnicos se reconoce la libre posibilidad de elección por un plan u otro, cuestión que en la práctica no se presenta de este modo, aspecto que desarrollamos en el siguiente apartado.

*- Sobre la posibilidad de elección de los destinatarios, la difusión de información y la relación con el cumplimiento de condicionalidades en el marco del traspaso:*

En cuanto a las características que tuvo el traspaso del PJHD al SCyE y al PF, los entrevistados de la OEB refieren que la mayoría de las mujeres han optado por el PF, situación que se explican aludiendo a que realmente se ha tratado de una elección, cuestión que en las entrevistas con los destinatarios e incluso con agentes profesionales que despliegan

---

<sup>47</sup> Coincidimos con Pautassi (2010) en que el cuidado, la posibilidad de cuidar y de ser cuidado debería ser parte de un derecho ciudadano por lo que desde ya, las respuestas institucionales no deberían acotarse a un “acompañamiento”.

un mayor vínculo con ellos, queda en evidencia que la información no les ha llegado como para poder ejercer este derecho a decidir y han sido frecuentemente traspasados de hecho, sin su participación.

Ante la repregunta en relación a la cuestión de la “elección” y la ausencia de información recibida por parte de los destinatarios –que ellos mismos han revelado-, un técnico de la OEB lo explica en 2009, dando cuenta de sus creencias sobre la población destinataria: *“lo que pasa es que la información no les llega, mucha gente desconoce el tema porque se trata de gente de escasos recursos”*. Los medios y canales que explicita como los utilizados para la difusión son medios de comunicación masivos (radio, TV) y a través de los coordinadores, pero reconoce que *“no se baja bien esa información entonces queda en que la gente vaya a la Delegación, pero son muy sedentarios. La información no les llega y jellos ni se acercan a la Delegación!”*. Los coordinadores son designados por el Municipio y abarcan una determinada jurisdicción; siendo también receptores de programas sociales. Desde la OEB se informa que convocan a estos referentes a reuniones para transmitirles las novedades, se les entrega folletería y material para distribuir entre los destinatarios.

Sin embargo, también plantea el entrevistado que otro de los problemas que se presentan es que *“los beneficiarios no cumplen con los requerimientos del programa, sólo cobran, entonces se alejan y así se desinforman”*. En relación a esta aseveración, se repreguntó con qué requerimientos no cumplen y el mismo entrevistado reconoció que con la contraprestación del PJHD, aunque al mismo tiempo expresó que al momento de hacer la entrevista no se estaba controlando que ésta se realizara dado el escaso monto de \$ 150 -que se mantuvo sin ningún incremento a lo largo del tiempo-; de todos modos, al respecto reafirma la ausencia de voluntad de los destinatarios, reafirmando sus creencias sobre los mismos: *“ya no hay voluntad para hacer la contraprestación por la falta de incentivo”* (técnico de OEB, 2009). De este modo, se presenta la situación de que en esta localidad, los controles sobre la contraprestación dejan de efectuarse por lo que éstos requieren en términos de tiempo de dedicación y el escaso monto percibido; pero paradójicamente se espera desde la Oficina de Empleo que los destinatarios acudan a ella activamente a informarse. Cabe aclarar que el hecho de no efectuar la contraprestación es vivenciada por los destinatarios como una situación de “estar en falta” ya que desconocen qué perspectiva es la que prima en la Oficina de Empleo respecto a los controles de este requerimiento, con lo cual y agravado por las dificultades económicas para el traslado hacia el centro de Berisso, es muy difícil que los denominados “beneficiarios” se acerquen espontáneamente a consultar y a dar cuenta de su

situación precisamente ante quienes creen que controlan el cumplimiento de la condicionalidad.

Una situación diferente es la que manifiesta la coordinadora de planes sociales de La Plata, ya que plantea que hasta 2009, se continuaron haciendo controles sobre el cumplimiento de la contraprestación por parte de los destinatarios del PJHD:

*Si no cumplían con el presentismo a las instituciones donde hacían la contraprestación, se los esperaba dos o tres meses. Mientras tanto, no se les depositaba, entonces ahí venían a la Oficina de Inclusión con cara de ingenuos –aunque bien sabían por qué no tenían el depósito hecho- y se les ofrecía que hicieran cursos o que volvieran a hacer las actividades (2012).*

De modo, que se plantean diferentes criterios en la modalidad de control en localidades que incluso, son linderas entre sí, aunque las representaciones sobre los destinatarios parecen coincidir en culpabilizarlos de su situación.

La entrevistada encargada de aspectos operativos del PF a nivel del MDS, ha afirmado que efectivamente, “*se hacían operativos de difusión para regularizar la situación con afiches, con folletos, en los municipios*”. Sin embargo, en el caso del barrio El Carmen, esta información no ha llegado de acuerdo a lo que los mismos destinatarios entrevistados han manifestado, incluso en esa coyuntura se han realizado entrevistas para la elaboración de la presente tesis y tampoco se han visualizado estos materiales de difusión en las diferentes instituciones del barrio. Además, como los mismos profesionales que se desempeñan en dichas instituciones han manifestado, en general la gente no sale del barrio, permanece allí desplazándose muy eventualmente.

Sobre la difusión de información la trabajadora social de la U.S. de El Carmen planteaba:

*Nosotros nos enteramos de que puede haber algún cambio o que algo pasa en relación a los programas muchas veces por la misma gente. Entonces a partir de ahí averiguamos y podemos informar, pero no siempre nos llega la información directamente a nosotras. En general la recibimos a través de provincia o del Colegio de Trabajadores Sociales. (2012)*

Se identifica que respecto a estos agentes –que participan de los PSE y PTC indirectamente, por su posición en el campo y por las características de su intervención- se replican prácticas orientadas a los destinatarios, lo que refuerza el volumen de capital político que se concentra



en ciertos agentes, fortaleciéndolos en el campo de la gestión –específicamente en la fase de implementación- y al mismo tiempo debilita a otros, restándoles autonomía.

- Prácticas inherentes al traspaso:

A partir de las entrevistas realizadas a los destinatarios del PJHD, muchos de ellos refirieron que les habían dado de baja, situación que explicaban porque al ir a cobrar los \$ 150 al cajero, el saldo era cero y al no estar cumpliendo con la contraprestación, suponían entonces que como sanción frente al incumplimiento se habían quedado sin el plan. Sobre este punto se indagó en la entrevista a un técnico de la OEB y él refirió lo siguiente:

*No se les dio de baja, técnicamente es una suspensión. Se hace con la intención de que la gente venga, que se acerque a la Oficina de Empleo y se pase a algún otro programa. Es posible que la gente lo haya entendido como baja, pero el tema es que no vienen. Ellos no van a cobrar hasta que vengan y hagan el traspaso a otro programa.*

Esta práctica, no ha sido comunicada tampoco a los referentes del barrio con lo cual muchos de quienes recibían el PJHD terminaron perdiéndolo sin haber traspasado a otro por falta de información. En este hecho puntual se pone en evidencia la articulación entre las prácticas y las representaciones. La práctica asumida por los técnicos de la OEB de poner en suspensión a los receptores reproduce las representaciones que configuran sobre los mismos: en términos generales ellos no se han movilizad hacia dicha Oficina porque son vagos y pasivos – concepciones que hemos analizado y que se moldean desde los Estados Oligárquicos en adelante-. La práctica de los destinatarios se encuentra atravesada por lo que han considerado una sanción ante el incumplimiento de la contraprestación –en un contexto en el que de hecho ya no se la exigía ni se efectuaban controles, pero que formalmente estaba incluida en la normativa del PJHD-; el capital cultural y social incidía –aún en 2009- que no estuvieran informados sobre adónde tenían que acudir a informarse por una cuestión de esta índole; consultaron a referentes en el barrio que, como ellos estaban en la misma situación de desconocimiento o a agentes profesionales de la U.S. a quienes tampoco les había llegado la información y que a lo sumo, pudieron consultar en función de su compromiso con la comunidad. El capital económico también estaba en juego porque las dificultades de recurrir a un cajero –que queda alejado del barrio- con insistencia para consultar o desplazarse hacia el centro de Berisso para averiguar en la OEB, no siempre es posible en tanto no se disponen de los recursos económicos suficientes para hacerlo.

### **1.g. Sobre el programa “Argentina Trabaja”:**

En 2009, año en que se inició el programa, realizamos entrevistas en la OEB a personal técnico con atención al público, específicamente atendían a quienes buscaban consultar por las cooperativas y recibían la documentación para el armado de listas con los interesados en ser dados de alta en el marco del PAT. En 2012 realizamos entrevistas con agentes que se desempeñan en la fase de implementación en la UNLP como unidad ejecutora en dicha ciudad y entrevistamos a profesionales del barrio El Carmen y de Acción Social de Berisso. El análisis de dichas entrevistas, se presenta en los siguientes apartados:

#### **- Representaciones de los técnicos y profesionales sobre la noción de trabajo que caracteriza al PAT:**

Las representaciones sobre esta noción en general son coincidentes:

La entrevistada que se ha desempeñado como responsable de la gestión operativa del PF y actualmente en la gestión de la AUH, formula en relación al PAT que:

*Se incluyeron diferentes nociones a las que formaban parte de los programas inscriptos en la órbita del MTEySS, hay algo fuerte en “tener trabajo” y además los trabajos que se efectúan son en obra pública. Estas cuestiones son diferentes e interesantes, No deja de ser una especie de versión aggiornada del PJHD, aunque tiene un cambio importante: es importante que se haya generado el monotributo social, tener obras sociales y hacer aportes genera subjetividades diferentes. Es un cambio en parte vinculado al mundo del trabajo, pero es un trabajo con un grado importante de informalidad, de empleo público encubierto y esto también se daba en el PJHD.*

Una de las profesionales que trabaja en Acción Social de Berisso, afirmaba al respecto: “es una idea de trabajo muy rara, en verdad se trata de un programa, pero lo llaman ‘trabajo’ desde el Ministerio”.

Una profesional de la U.S. de El Carmen expresaba que el PAT “no es un programa de formación, no prepara para el trabajo y no queda muy claro cuál es la idea del trabajo a la que alude”. Otra profesional entrevistada que allí se desempeña aportaba: “las cooperativas encaran el tema del desempleo, pero no lo afrontan a fondo. Incluso las tareas que hacen son las mismas que hacían en el PJHD: barrido y limpieza”. Nuevamente, lo que se expresa es la distancia entre la retórica de la normativa, que plantea cierta ruptura con los programas anteriores y lo que se plasma en las prácticas en el marco del programa, que se asimila a prácticas ya consolidadas en el marco de otros anteriores (por ejemplo: PBB; PJHD).

El acento puesto en el trabajo por parte del PAT, es valorado por trabajadoras sociales de El Carmen, en términos de sus potencialidades como estrategia de contención, permitiendo intervenir en casos puntuales a personas con determinadas problemáticas:

*En las cooperativas se da un espacio de contención frente a casos de violencia familiar, con los referentes de los cooperativistas podemos articular cuando llegan casos de violencia familiar o adicciones, por ejemplo. El control por la asistencia a las cooperativas, la obligatoriedad de ir a trabajar; hacen también un acompañamiento. En cuestiones particulares, hemos podido hacer desde Trabajo Social una articulación a partir de vínculos que se establecen con referentes en las organizaciones; aunque se trata de articulaciones del caso por caso, ante cuestiones individuales.*

La concepción de “trabajo” que forma parte de la normativa y material de difusión del MDS sobre el PAT y las prácticas que desde el ministerio se desenvuelven en la fase de implementación, es una de las contradicciones que distinguen los agentes entrevistados de la UNLP: si bien desde la retórica del MDS se lo califica al PAT como un trabajo, no se contemplan derechos propios de la actividad laboral: “*desde el diseño, el programa no presenta licencias. Esta es una de las contradicciones del ministerio: por un lado es un trabajo, pero por otro, no existe el justificativo por enfermedad, se desconoce la posibilidad de licencias.*” (técnico, DPS-UNLP, 2012).

Si bien se visualizan avances respecto al PJHD y se identifican cambios favorables, al mismo tiempo, se plantea la persistencia de otras características que son propias de los programas sociales que comenzaron a instaurarse en los noventa y aún se mantienen intactas, conformando el núcleo central de la representación sobre los mismos.

La noción de trabajo que se incluye en la normativa del PAT así como en el material de difusión sobre el mismo, diferenciándola de la de “programa social” no genera credibilidad, en tanto la modalidad de implementación es similar a la de programas anteriores. En todo caso, se emparenta con un trabajo precario que además, sustituye al empleo público.

Lo mismo ocurre con las nociones de cooperativas y cooperativistas, dimensiones que tratamos en el apartado siguiente.

- Prácticas y representaciones de los agentes técnicos y profesionales sobre las cooperativas en el marco del programa:

Las representaciones de los técnicos y profesionales entrevistados en líneas generales concuerdan en sostener la falta de consistencia entre lo que significa la noción de cooperativas y la de cooperativismo, con la organización que alcanzan los “grupos de trabajo” en el marco

del programa. En los entrevistados, en líneas generales, no forja credibilidad la conformación de tales cooperativas. Una funcionaria de la implementación del PAT en la UNLP afirmaba *“para nosotros, la formación de cooperativas es un punto de llegada, no un punto de partida, se trabaja desde esa perspectiva en la gestión del programa en la UNLP”* (funcionaria, DPS-UNLP).

En la coyuntura de inscripción al programa (2009) en la OEB, el técnico que recibía las solicitudes afirmaba:

*No sé cuáles son los criterios con los que se definen las altas, pero la gente se mezcla... por ejemplo te entrega la solicitud un grupo de trece electricistas que quieren formar una cooperativa de electricistas, pero acá no se arman así las cooperativas. Se eligen a determinadas personas sin respetarles el perfil laboral, se les da de alta para que hagan determinada tarea que en general no tiene que ver con su perfil.*

Esta situación dista con la normativa: si bien en la OEB se inscriben a las personas que se les da de alta en una cooperativa, esta situación queda planteada meramente de un modo formal, las cooperativas en el PAT –según señala el técnico- son organizadas con criterios diferentes a los del cooperativismo, lo que se vincula con la falta de credibilidad que el personal técnico que atiende al público tiene sobre las modalidades de ejecución.

Desde la perspectiva de los agentes consultados en la OEB, la práctica en relación a las cooperativas y los perfiles laborales, es que *“la persona se tiene que adaptar a lo que se necesita que haga, no se le respeta el perfil laboral”* (técnico OEB, 2009).

Por otra parte, la referida falta de credibilidad asociada a las significaciones que tiene el cooperativismo se apoya también en la ausencia de asambleas y las modalidades de nombramiento de sus integrantes: *“estas cooperativas no funcionan como cooperativas, no se hacen asambleas, está todo distorsionado. El presidente, el tesorero de las cooperativas son puestos a dedo”* (técnico OEB, 2009). Cabe aclarar que si bien estas cuestiones han surgido en Berisso, referentes consultados que se desempeñan en otros municipios señalan que las prácticas son similares.

En cuanto a las representaciones y prácticas inherentes a la noción de cooperativas y de cooperativismo, los profesionales entrevistados en El Carmen expresan que no se llega a distinguir la preeminencia de estas nociones, en cambio lo que se distingue es que:

*Al interior de las cooperativas, se ve que más que una lógica de cooperativismo, se presenta en el marco de ese programa un espacio para abordar cuestiones en las comisiones que han organizado de salud, de género –donde se tratan cuestiones de*

*violencia familiar-. Esto se ve en las cooperativas del Frente Darío Santillán y de Barrios de Pie (profesional, US de El Carmen, 2012).*

Se trata de agrupaciones que han conformado diferentes comisiones para tratar determinados temas; se plantea allí, a su interior una organización. Las cooperativas brindan en ese sentido un espacio de contención, la posibilidad de un trabajo y la obtención de una remuneración, pero lo que distingue la entrevistada es que esto escapa a la concepción en sí de cooperativismo. En El Carmen, el caso de los cooperativistas que se desempeñan en cooperativas organizadas desde el Municipio, ellos realizan actividades comunitarias en el barrio, cuyo contenido se asemeja al que realizaban en el marco del PJHD y reemplazando al empleo público; sobre ellos los agentes consultados señalan que no se percibe una cohesión entre los “cooperativistas” más que la realización de un trabajo en un mismo espacio barrial, desconociendo los sentidos que tiene el trabajo en cooperativas.

Otro aspecto que influye en la falta de credibilidad sobre las propuestas de cooperativas está vinculada con la selección de los “cooperativistas” y las condiciones de pertenencia a la misma, así una profesional de la U.S. de El Carmen expresaba: *“no todos los que integran las cooperativas trabajan, algunos sólo cobran. Todo depende del contacto que tengan con los referentes políticos del barrio”*, respecto puntualmente a la selección de cooperativistas se señalaba que *“hay un montón de gente que ha presentado los papeles, pero no han entrado todos ellos, depende del contacto político con los referentes. El tema es que en una misma familia se dan casos que están en las cooperativas varios miembros”* (profesional U.S. El Carmen, 2012). Estos aportes se alinean con lo que hallamos en las entrevistas a técnicos de la OEB.

Otra profesional consultada de la misma U.S., expresaba que *“en las cooperativas no se trabajan cuestiones como solidaridad, lo que genera la pertenencia a una cooperativa es la inscripción en la organización, más que en una cooperativa”*. Es interesante esta observación de las prácticas de los receptores identificadas por los profesionales que tienen estrecho lazo con la población destinataria, ya que contrasta con las medidas del MDS -expresadas por técnicos que tienen acceso a dicho ministerio a través de su posición en la gestión del programa-: *“el MDS no reconoce a las organizaciones”* (técnica, DPS-UNLP, 2012), evidenciando que desde el organismo se insiste con la conformación de cooperativas, sin reparar que en los “cooperativistas” es la inclusión en una organización social lo que genera identidad o sentido de pertenencia.

Coincidiendo con las afirmaciones de profesionales que se desempeñan en instituciones de El Carmen, la cantidad de personas que trabajan en las cooperativas con asiento en la UNLP es menor que la que figura en listados: la universidad -como unidad ejecutora del PAT- abarca a 1020 personas divididas en doce cooperativas pertenecientes a diez organizaciones sociales diferentes; sin embargo, en instancias de las entrevistas, en 2012, son 350 los que efectivamente están trabajando en el marco del Programa<sup>48</sup>. Una de las particularidades que tiene la UNLP como unidad ejecutora es que han respetado la pertenencia de los miembros a las organizaciones a la hora de definir la cantidad de personas por cada cooperativa –la aplicación de este criterio coincide también con las apreciaciones de profesionales de El Carmen respecto a las afiliaciones que genera la pertenencia a organizaciones y no a cooperativas-.

En el marco de la UNLP, los “cooperativistas” son seleccionados previamente por el MDS; los agentes de la universidad desconocen los criterios que se aplicaron en dicha selección ni hay motivos explícitos que den cuenta de la diferencia entre el número que figura en los listados y el que realmente se desempeña “*hay un filtro que hace el MDS que desconocemos*” (técnica, DPS-UNLP, 2012). Una funcionaria de la DPS afirmaba que “*los listados venían por cooperativas armados desde el ministerio, pero la gente no se reconocía formando parte de ninguna cooperativa, sólo se reconocía como parte de organizaciones sociales*”. Es ésta una de las razones por lo que desde la mencionada Dirección conciben a las cooperativas como punto de llegada y no de partida. Sin embargo, esta cuestión determina prácticas diferentes, que les ha generado algunas dificultades con el MDS, que se guía orientado por la normativa del PAT:

*Todo el programa está armado alrededor de las cooperativas: los materiales, las herramientas son para las cooperativas y lo que nos pasaba es que nos encontrábamos con que la gente estaba suelta, que no se sentía formar parte de ninguna cooperativa. Lo que nosotros propusimos fue armar equipos de trabajo y que la gente se califique (funcionaria, DPS-UNLP, 2012).*

En relación a esta cuestión, técnicos de la DPS-UNLP, señalaban la ausencia real de concepción de cooperativismo por parte de los “cooperativistas” y de los aspectos inherentes a la organización por parte del MDS:

---

<sup>48</sup> El resto nunca se ha desempeñado y de ésta situación se hace cargo el MDS según lo afirmado por los entrevistados.

*A los cooperativistas que tenemos los incorpora el MDS bajo matrículas de cooperativas preexistentes. Una particularidad es que los cooperativistas desconocían cuestiones generales de la cooperativa. Nosotros como criterio, tratamos de que se agruparan y se identificaran con la organización social de pertenencia, como algo que les genere afiliación.*

Asimismo, en relación al número de integrantes por cooperativas:

*Desde el Ministerio se propone en una nueva etapa que estén conformadas por treinta personas (antes eran sesenta por cooperativa, pero se les hacía inmanejable). A partir de esta concepción que nosotros tenemos, negociamos con el MDS que no sean cooperativas de 30, sino que estén organizadas en función de los grupos de trabajo, por otros aspectos que las personas se reúnen como la pertenencia a organizaciones sociales compartiendo una misma ideología. Entonces organizamos cooperativas de 20 ó 15 personas. Costó la negociación con el Ministerio pero ésta era la condición o en lo que a mi dependía no seguíamos... y finalmente aceptaron” (funcionaria, DPS-UNLP, 2012).*

Lo que se plantea detrás de estas negociaciones entre los diferentes agentes son concepciones diversas en relación a la orientación y diseño de la política. Asimismo, en este caso en particular se advierte el lugar especial que ocupa la universidad como parte de la gestión de un programa social, donde hay un claro interés por tratar de no replicar lo que desde el ámbito de la “academia” se critica respecto a la implementación de políticas sociales.

De modo que en el marco del PAT con asiento en la UNLP como unidad ejecutora se armaron “equipos de trabajo” con la aspiración a que se consoliden como tales y que la conformación de cooperativas resulte de un proceso; en esta línea es que se articula con el equipo de cooperativismo de la Facultad de Ciencias Económicas para que capaciten sobre las nociones que hacen al cooperativismo. Cabe aclarar que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) ha brindado charlas introductorias al momento de la inscripción, pero la experiencia que han tenido –según los entrevistados- es que no siempre éstas han sido buenas y comprometidas con lo que significa en términos de inicio en el recorrido de conformación de cooperativas. Por ello es que se optó por articular con el equipo mencionado. Considerando fortalecer a las personas a partir de la calificación se organizaron distintos módulos: colocación de veredas (que abarca a dos cooperativas: una de cincuenta personas y la otra de sesenta, aproximadamente); construcción de muros (allí se incluye a una cooperativa); pintura (donde funciona una cooperativa); forestación (que incluye a dos cooperativas y que se la reconoce por los técnicos como el módulo que menos calificación brinda); otro módulo de adoquinado (donde funcionan tres cooperativas) un taller de herrería coordinado por la Facultad de Ingeniería del que participan entre cincuenta y sesenta personas

(de este taller forman parte tres cooperativas y hay otra cooperativa que coloca las rejillas y que la capacitación que reciben incluye albañilería y herrería). Había un módulo de saneamiento anteriormente que se decidió eliminarlo porque no aportaba calificación a los cooperativistas; actualmente y por el mismo motivo se está evaluando sacar el módulo de forestación y ocupar a las cooperativas en otras actividades que fortalezcan a las personas en términos de capacitación<sup>49</sup>. La modalidad en la que se desempeñan en el marco de la universidad es de 4 horas por día de trabajo, tienen una semana de vacaciones de invierno y 20 días en verano: *“la idea es no desvincularlos para no perderlos. No son vacaciones previstas en el diseño del programa, así lo organizamos nosotros”* (técnica, DPS-UNLP, 2012).

La representación conformada por parte de agentes consultados de la UNLP, respecto a la necesaria calificación que en el marco del programa en general y de la universidad en particular debe brindarse a los “cooperativistas”, influye en la organización de las obras, ya que según señalan los entrevistados, la distribución de las tareas se hace de acuerdo a la trayectoria laboral de los destinatarios, procurando generar un intercambio entre quienes tienen experiencia y los que no la tienen, fortaleciendo posibilidades de capacitación y simultáneamente de reconocimiento del “saber-hacer”.

Otro inconveniente que se presentó en la implementación del PAT en la UNLP fue en relación al registro de asistencia: *“El presentismo se tiene que registrar como presente o ausente, pero desde la normativa del Ministerio no está contemplado el justificado, entonces ¿cómo lo manejamos? Son zonas grises, que tuvimos que resolver nosotros”* (funcionaria, DPS-UNLP, 2012).

Otra informante, técnica de la DPS, planteó en relación al número de integrantes por cada grupo de trabajo que desde la UNLP como unidad ejecutora una vez avanzado el proceso decidieron reducir el número de integrantes que integraba inicialmente cada grupo de trabajo *“porque había mucho desgranamiento y no había manera de retener a los cooperativistas más que con la capacitación. No había al principio ningún sistema de asistencia. Nosotros buscábamos la manera de tener presencia de los cooperativistas, que vayan a la obra”*. Sobre el tema de la retención de “cooperativistas” se especificó que al principio de la gestión en la UNLP, al no haber sistema de asistencia, no había descuentos, por otra parte, no hay bajas en el programa, *“por lo tanto se iban y seguían cobrando, generando vivencias de injusticia*

---

<sup>49</sup> Fuente: DPS-UNLP, 2012.



*entre quienes trabajan”* (técnica, DPS-UNLP, 2012). Estas vivencias de injusticia llevaron a que los mismos cooperativistas demandaran a los responsables de la gestión del programa en la UNLP que se tome asistencia y que se sancione con descuentos al que no iba a trabajar. Por parte de quienes gestionan el programa, visualizaban la necesidad de controlar la asistencia también como un modo de retención en el espacio de “cooperativas”. Esta situación evidencia de qué manera se configuran prácticas en el marco de la implementación que llegan a alterar la normativa ya que desde la reglamentación que regula al PAT este sistema de asistencia no estaba pautado –en instancias de la realización de entrevistas-, fue instalado en la UNLP y modelado por cada grupo de trabajo:

*Los mismos grupos decidieron qué aceptaban y qué no; por ejemplo, hay un grupo de trabajo que no acepta más de tres certificados de la misma persona en el mes. Nosotros –por la gestión- definimos que traigan certificados como justificación de la inasistencia siempre que se pueda, de hospitales por enfermedad propia o de los hijos; de las escuelas si asisten a una reunión de padres y si no hay posibilidad de certificarlo, poder hablarlo para evaluar si se justifica o no la inasistencia”* (técnica, DPS-UNLP, 2012).

De todos modos, estas convenciones son internas porque al MDS sólo pueden pasarse presentes o ausentes, según lo previsto en la normativa.

Una contradicción que los agentes de la UNLP identifican respecto a la noción de “cooperativas” y las prácticas que el MDS delinea en la implementación está vinculada a la posesión de materiales que se adquieren: en términos de financiamiento, el MDS destina presupuesto específico para materiales, herramientas, elementos de seguridad, pero ocurre lo siguiente:

*Si se necesitan otras cosas, se pide a cargo de las dos únicas cooperativas que tienen todos los papeles en orden para poder comprar -el resto no los tiene en orden porque son cooperativas preexistentes-. Estamos tratando de que vayan a cargo de la UNLP y que luego se done lo que se compra, porque sino queda concentrado todo en dos cooperativas y cuando el programa termine, sólo dos cooperativas tendrán los materiales y demás elementos que se están comprando”* (técnica, DPS-UNLP, 2009).

Distinguimos las representaciones de los agentes consultados sobre el funcionamiento que deberían tener las cooperativas en términos ideales y las limitaciones que implican las condiciones objetivas en las que el programa se implementa en la UNLP en función de la normativa, lo que implica adaptar las prácticas que se despliegan en el marco del programa.

La posición en el campo y la posibilidad de autonomía que pueden alcanzar los agentes que gestionan influye en que se generen prácticas diferentes a las previstas en el diseño aunque

finalmente, en algunos casos deban ajustarse a lo que el MDS requiere (es el caso del control de asistencia: internamente existen los justificativos; al Ministerio se pasan los presentes o ausentes en función de los criterios asumidos), imponiendo límites a los espacios en los que esa autonomía puede desarrollarse. Por otra parte, las prácticas y representaciones que identificamos denotan participación por parte de los agentes, tanto de quienes gestionan como de los “cooperativistas” –fueron ellos quienes demandaron el sistema de control de presentismo y quienes definieron al interior de cada grupo de trabajo las modalidades particulares de implementación-. Al mismo tiempo, se ponen en evidencia los límites que tiene dicha participación: el sistema de control de asistencia se lleva adelante entre quienes trabajan en las cooperativas, pero hay un número importante que forma parte de los listados de cooperativistas que están inscriptos en la UNLP pero que no concurren a las obras y cobran, sobre este punto desde la universidad no hay posibilidad de injerencia y se desconoce los motivos explícitos por los cuales se presenta esta situación-.

Respecto a los datos recabados a profesionales de instituciones de El Carmen, una de las entrevistadas que se desempeña en la U.S., planteaba que *“como trabajadoras sociales, hemos pedido cupos para las cooperativas que ya están funcionando en el barrio, haciendo informes sociales a las cooperativas y también dirigidos a la OEB, pero no hemos tenido respuesta de ninguno de ellos”*. Estos pedidos a los que se refiere la entrevistada se presentan ante casos puntuales con los que las profesionales trabajan y evalúan la necesidad de que esas personas cuenten con un trabajo, aunque en ningún caso han logrado más que los anoten en lista de espera, pero sin obtener ninguna respuesta concreta. Estos intentos de articulación se relacionan con la representación que conforman sobre las posibilidades que la inclusión en una cooperativa brinda en términos de contención.

En relación a las prácticas que operan o han operado para definir las altas en el marco del PAT, la informante que se desempeña en El Carmen, afirmaba que *“lo que prima es la lógica política y clientelar por sobre la del derecho. Las altas se dan por vínculos con los referentes barriales”*. Confirmando de esta manera lo que los mismos entrevistados “cooperativistas” también han expresado.

Respecto a las prácticas, se pone en evidencia el capital político con el que cuentan quienes más cerca están de los referentes de las organizaciones; asimismo, el control político se ve identificado por profesionales de la U.S., a través de la inserción de “cooperativistas” en instituciones del barrio:

*Como parte del PAT, están trabajando en la salita tres jóvenes que corren con el privilegio de estar incluidos en una institución, ellos son hijos de punteros. Y encima esto es un mecanismo de control, porque ellos están ahí, escuchan permanentemente lo que decimos, ven lo que hacemos. Es una inserción estratégica (profesional U.S. El Carmen, 2012).*

Tal como analizamos en las entrevistas a destinatarios, la inclusión en instituciones para realizar las contraprestaciones o las actividades genera una pertenencia y una manera de incrementar el capital social. En este caso, lo que expresa la informante, reafirma este análisis por un lado, y por otro, da cuenta del atravesamiento político que tiene el programa.

A partir del análisis realizado, podemos afirmar que en general, en términos de representaciones lo que se destaca en los agentes consultados, es la falta de credibilidad sobre la noción de cooperativismo expresada en la normativa y las propuestas de implementación por parte del MDS. Específicamente en el caso de la UNLP se estimulan y despliegan prácticas para alcanzar a la conformación de cooperativas como meta, aunque es importante aclarar que de las instituciones donde realizamos las entrevistas es la única donde sus agentes tienen cierta capacidad de autonomía, precisamente por la posición en el campo de gestión de la universidad.

Al respecto, identificamos diferencias respecto a las representaciones y prácticas entre los agentes entrevistados de la OEB, de instituciones de El Carmen y de la DPS-UNLP: los informantes de la UNLP cuentan por un lado, con capital escolar y fundamentalmente, con un compromiso asociado a la pertenencia al ámbito académico que permite alguna injerencia en la implementación del PAT, evidenciando ciertos márgenes de autonomía de la universidad en la implementación, prevaleciendo en la capacidad de autonomía alcanzada, el reconocimiento social de la academia como espacio donde se produce el “saber”. La posición ocupada en el campo de gestión por los técnicos de la OEB, -independientemente de concepciones críticas que ellos puedan conformar-, incide en que su intervención carezca de autonomía: más allá de lo que piensen los técnicos individualmente, las prácticas que pueden desplegar reproducen modalidades de implementación atravesadas por los intereses en juego de otros agentes en el ámbito de la gestión del municipio. Los agentes profesionales consultados de El Carmen, cuentan con capital escolar y un importante compromiso social; sin embargo, la posición que ocupan en el campo de gestión es indirecta, cuentan con autonomía pero el alcance de su intervención depende –y está limitado- por otros agentes que cuentan con mayor capital político.

Asimismo, por parte de quienes intervienen desde diferentes posiciones en el campo de gestión del programa, identificamos también falta de credibilidad en la concepción de que se trata de un trabajo genuino el que se realiza en las cooperativas del PAT. Respecto a esta cuestión, las contradicciones que se presentan entre la normativa, las intervenciones del MDS en la implementación y las prácticas desplegadas por los agentes que participan, inciden en la construcción de dichas representaciones.

*- Prácticas en el marco de las cooperativas e implicancias de las mismas:*

Los técnicos entrevistados de la OEB, conocían la normativa, intentaban que formalmente ésta se cumpliera, pero la distancia se presentaba en las prácticas efectuadas por otros agentes, lo que generaba en los técnicos falta de credibilidad y malestar subjetivo porque entendían que desde su posición en el campo de la gestión no podían modificar estas cuestiones y al mismo tiempo les provocaba la vivencia de estar engañando al público: *“Se crean falsas expectativas, porque los que se vienen a anotar no van a entrar, yo no sé quiénes entran ni por qué, pero sé que se le crean falsas expectativas a los que vienen por su cuenta a averiguar”* (técnico, OEB, 2009). Surge implícitamente la referencia al escaso capital político de quienes llegaban a consultar. El malestar producido por estas prácticas con consecuencias directas para la población destinataria hizo incluso que el entrevistado al que aludimos, no tolerara su anterior puesto de trabajo en el marco de otro programa y pidiera el pase:

*Yo estaba en otro programa y veía que no se cumplía nada de las propuestas originales, que los datos de provincia y del municipio no coinciden, eso quiere decir que la plata está yendo a otro lado... no lo aguanté más, pedí el pase y ahora por eso estoy acá. Pero veo que acá también se da todo lo que es clientelismo* (técnico, OEB, 2009).

Esta apreciación se conjuga con la de la agente que trabaja en el barrio El Carmen a la que nos referíamos en el apartado anterior respecto a que la selección se ha dado fundamentalmente a través de los referentes políticos en el barrio.

Técnicos entrevistados que se han desempeñado en el marco de otros programas sociales planteaban que las prácticas clientelares inciden en el funcionamiento de los mismos, alejándose de los propósitos propuestos: *“yo no sé bien en qué punto se corrompió el sistema, pienso que la responsabilidad está en el Municipio y la provincia no controla. El clientelismo tiene varias patas de apoyo. Hay mucha desidia”* (técnico, OEB, 2009).

En relación al cobro en 2009, quienes estaban inscriptos en las cooperativas cobraban a través de cheques, -este aspecto mayormente se ha modificado y los cooperativistas cobran en general con tarjeta de débito, aunque en algunos lugares aún se mantiene la modalidad anterior-. La situación de cobro a través de cheques favorece el despliegue de prácticas atravesadas por la lógica del clientelismo político: *“los cheques los retira la cúpula de la cooperativa. La firma para que los cobren también es de la cúpula de la cooperativa”* (técnico, OEB, 2009), cuestión que se puso en evidencia en las entrevistas realizadas a los cooperativistas en ese momento, contexto en el que incluso los entrevistados técnicos afirmaban: para pagar en efectivo a los cooperativistas no se llevaba cambio siendo que el monto a pagar era de \$ 1.340, lo que implicaba que en algunos casos se tuviera que pagar \$ 1.300.

Con respecto a la formación en cooperativismo, se identificaba en 2009 el cumplimiento de la capacitación por parte del INAES, pero que luego en la cotidianeidad todo se desdibujaba respecto a la capacitación brindada: *“Cuando se van los del INAES, después de dar las charlas sobre cooperativismo, se les dice ‘bueno, acá todo va a ser distinto’, parece una charla de anti-cooperativismo. Hay un par de cooperativas que hicieron valer sus derechos, pero son las cooperativas castigadas”* (técnico OEB, 2009).

En cuanto a las prácticas clientelares, un entrevistado de esta dependencia, en 2009 sugería que *“hay una diferencia entre quienes se acercan por su cuenta a consultar o a inscribirse que aquellos que cuentan con contactos políticos”*. En ese mismo contexto, en las entrevistas realizadas en El Carmen, quienes ya formaban parte de las cooperativas eran justamente quienes más cercanía tenían con los referentes políticos del barrio por su propia trayectoria de militancia o por ser parientes de militantes de confianza de dichos referentes. Las organizaciones como Barrios de Pie, en esa coyuntura gestionaban y se movilizaban reclamando el acceso a la formación de cooperativas y les llevó mucho tiempo y prácticas de lucha lograr que les otorgasen la posibilidad de conformarla. El capital político y militante es lo que define el acceso en esta coyuntura a las cooperativas y asociado con éstos, el capital social que brinda la confianza de la lealtad del militante a los referentes políticos barriales que seleccionan a los potenciales cooperativistas.

En lo referente a la comunicación y difusión de información, se planteó una situación cuando se inició el control de asistencia por la DPS-UNLP: dado que no se contaba con los datos personales que permitieran una comunicación directa con ellos –ya que el MDS manifestaba

no disponer de estos datos-, ¿cómo comunicar desde la DPS a los “cooperativistas” que no asistían a las obras? Se optó por la difusión de información a través de los referentes de cada organización, cuestión que manifiesta las dificultades que surgen cuando no son posibles otros canales:

*Cuando se introdujo el sistema, mucha gente no se enteró. Nosotros comunicamos a los referentes, pero ellos no transmitieron la información a todos y muchos no fueron a trabajar porque desconocían este cambio. Ante la situación de descuentos y de liquidación cero, la gente se empezó a acercar primero al Centro de Referencia del MDS; sino, se fueron enterando “boca a boca” e iban después a la oficina del programa en UNLP. Así que cuando se acercaban, se iba resolviendo (técnica, DPS-UNLP, 2012).*

A partir de esta situación se develó que algunos de los que no iban a trabajar a las obras enmarcadas en el convenio con la UNLP lo hacían a pedido de los referentes en otros sitios y en condiciones que no cumplían con lo regulado en el diseño del programa: “cuando se empezaron a acercar, nos encontramos con situaciones que los referentes designaban para trabajar a los cooperativistas en el barrio 12 ó 14 horas por día” (técnica, DPS- UNLP, 2012).

Asimismo, en relación a la difusión de información y las dificultades que surgieron, los agentes consultados identificaron otra contradicción entre la normativa y las prácticas que el MDS realiza:

*Cuando se hizo este cambio el único modo de comunicación que teníamos era a través de los referentes, porque el MDS no te remite direcciones, ni teléfonos, nada. Esta información después la levantamos nosotros, hicimos nuestras bases. En el momento del cambio no sabíamos si los referentes le iban a transmitir la información. Esta es otra contradicción del Ministerio porque no te brinda estos datos, te propone la comunicación con los referentes pero al mismo tiempo no reconoce a las organizaciones. Desde la UNLP como unidad ejecutora se reconoce que lo que los nuclea a los cooperativistas son las organizaciones políticas, pero desde el Ministerio esto no se considera (técnica, DPS-UNLP, 2012).*

Este es otro aspecto que influye en la conformación de representaciones que se apoyan en la falta de credibilidad acerca de lo que el MDS refiere en términos de “trabajo genuino”, ya que se desconocen datos personales de los cooperativistas, pero se consideran los datos de los referentes, lo que genera una dependencia importante de los “cooperativistas” con ellos, favoreciendo la propagación de prácticas clientelares ya que son referentes de las organizaciones políticas a las que pertenecen, no se trata de referentes de cooperativas conformadas como tales.

Desde una perspectiva de género, y analizando las prácticas que se desarrollan vinculadas a las actividades laborales que realizan los cooperativistas, los agentes consultados de la UNLP destacaban el peso de cargas culturales en la organización que asumen los cooperativistas, por ejemplo, *“cuando en un mismo módulo hay hombres y mujeres y hay que bajar herramientas, los que van a hacer esa tarea, son siempre los hombres”*; *“las mujeres si están embarazadas, sólo toman mate”*, *“las mujeres se resisten a trabajar en algunas tareas más pesadas que forman parte de los módulos”* (técnicos, DPS-UNLP, 2012), afirmando que al interior del programa se reproducen las pautas culturales de femineidad y masculinidad imperantes.

En el caso de los hombres se daban dos situaciones al mismo tiempo: *“por un lado, había quienes se resistían a que las mujeres desarrollen actividades que son de hombres. Esto fue cambiando con el tiempo. También se daba otra situación: los hombres también las incentivaban a que hagan, algunos no querían que ellas estuvieran sentadas todo el día”* (profesional, DPS- UNLP, 2012).

Además, la reproducción de estereotipos no se restringe sólo a los cooperativistas: *“la misma arquitecta también ponía resistencia a que las mujeres hicieran algunas tareas”*; *“como se dice que las mujeres somos más detallistas, nosotros tratamos de incentivarlas a que trabajen en el detalle”* (técnica, DPS-UNLP, 2012).

También se presentó la situación de que algunas mujeres tenían interés en aprender actividades consideradas socialmente como “masculinas”, mayormente mujeres que no tienen parejas: *“Hay mujeres solas, con hijos a cargo y que lo ven como un aprendizaje para aplicar después en el mejoramiento de su propia vivienda, decían: ‘quiero aprender a soldar, a levantar veredas’”* (profesional, DPS-UNLP, 2012), lo cual puede ser comprendido en términos de calificación o también, de empoderamiento.

- Representaciones sobre la posibilidad de calificación y formación en el marco de las cooperativas:

Las representaciones de los agentes difieren: en el caso de las cooperativas de El Carmen no se percibe que las mismas funcionen como instancia de calificación, sino como fuente de generación de ingreso e incluso como sustitución del empleo público –como se advirtió en la sección anterior-; en la DPS-UNLP visualizan la potencialidad de la universidad tanto desde lo conceptual como de las prácticas que se aplican en la implementación del PAT.

En el caso de El Carmen (en 2012, en instancias de realización de las entrevistas) funcionaban cooperativas coordinadas por el Municipio de Berisso, (ochenta cooperativistas); dos coordinadas por el Movimiento Barrios de Pie (con aproximadamente cuarenta cooperativistas); otras coordinadas por la Corriente Clasista y Combativa y el Frente Popular Darío Santillán (aproximadamente entre cuarenta y cincuenta cooperativistas). Las actividades que realizan dichas cooperativas son mayormente de mantenimiento en el barrio: zanjeo, limpieza, desmalezamiento. Barrios de Pie hace tiempo que está en el barrio, tiene además espacios de formación, discusión política y tienen organizada una Comisión de Salud donde en forma articulada con Trabajo Social de la U.S. trabajan a través de talleres temas de salud sexual y reproductiva, también tiene otra comisión de Género. La corriente Clasista y Combativa y el Frente Popular Darío Santillán están aproximadamente desde el 2011 con presencia en el barrio y trabajan en general con la gente que vive en “el fondo” –que es donde se encuentran emplazadas las últimas casillas que se asentaron en terrenos fiscales-, y son quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad social. En estas cooperativas, no se plantea expresamente la capacitación y calificación como objetivo. Lo que señalan los agentes entrevistados es que la inclusión en estas cooperativas se constituye en la posibilidad de generar un ingreso, pero no calificación.

En relación a UNLP como unidad ejecutora del PAT el programa está inscripto en la DPS<sup>50</sup>, la cual está organizada en función de tres programas específicos: 1. Fortalecimiento de la red de inclusión social, a través de la implementación de acciones de capacitación y fortalecimiento a organizaciones sociales y puesta en marcha de la Escuela Universitaria de Oficios; 2. Gestión Territorial, como dispositivo de ordenamiento de las acciones del territorio a través de la articulación con organizaciones gubernamentales y sociales de la Región; 3. Participación en el diseño e implementación de políticas sociales, a través de la realización de asistencia técnica con distintos organismos y fortalecimiento de un centro de documentación como espacio de problematización, intercambio y sistematización de la producción de la UNLP en políticas sociales. En el marco de este último programa, se han realizado diferentes convenios con distintos organismos públicos nacionales, provinciales y municipales. Desde esta dependencia de la UNLP, se provee asistencia técnica incluyendo un diagnóstico y

---

<sup>50</sup> Esta Dirección ha iniciado una primera gestión en 2009, en la que ha tenido muy poco desarrollo; luego se inició una segunda gestión en 2010 y desde entonces ha crecido, en agosto de 2012 el equipo cuenta con 15 personas trabajando en la Dirección y desde 2012 está incluida en el presupuesto de la UNLP. El financiamiento se completa con el 10% de lo que la DPS factura a través de sus servicios.



recomendaciones para aplicar en la fase de diseño o implementación de los programas que se evalúan o participación concreta en la orientación que tendrán dichos programas.

En el caso del PAT, en el 2011 se hizo a pedido del MDS un relevamiento de cooperativistas en la provincia de Buenos Aires. Luego, se firmó un convenio a través del cual la UNLP se conformó como unidad ejecutora del programa en la ciudad de La Plata.

Desde los profesionales que trabajan en la DPS-UNLP, coinciden en que *“la universidad tiene un valor agregado como soporte para la política pública para que ésta alcance sus resultados”*; en general los equipos para trabajar en la participación del diseño e implementación de las políticas sociales se conforman con las Secretarías de Extensión de cada facultad.

En el marco del acuerdo con la UNLP, se extienden certificaciones por parte del Ministerio de Educación que dan cuenta de los conocimientos aprendidos en el marco del programa.

En relación a la necesidad que se plantea desde la UNLP de retención de los cooperativistas se valora –desde la perspectiva de los agentes entrevistados-, la potencialidad de la universidad como institución que puede brindar conocimientos que mejoren la calificación, la empleabilidad y paralelamente, se ha considerado a la capacitación como elemento de retención de los cooperativistas. Sin embargo, se reconoce que *“la capacitación no tenía demasiado efecto en este sentido. Los cooperativistas no daban cuenta del valor de la capacitación. Si venían lo hacían por decir: ‘estoy trabajando’”* (técnica, DPS-UNLP, 2012).

- Representaciones de los agentes que participan de la implementación sobre el PAT en la UNLP como unidad ejecutora:

Dadas las particularidades de que la universidad participe de la gestión de un PSE, en este apartado nos centramos en el análisis de representaciones que le son propias, identificando tensiones entre los distintos agentes que participan, que develan el peso de la posición que ocupan y los intereses que de estas posiciones devienen. Cabe aclarar que todos los agentes entrevistados, en el caso de la UNLP tienen una implicancia formal en la implementación.

Respecto a las representaciones sobre el programa, desde la DPS-UNLP, se sostiene que *“los módulos del PAT están pensados en la planificación para hombres calificados, pero los que más participan del programa son mujeres, viejos y pibes. Es un programa de calificación de hombres”* (funcionaria, DPS-UNLP; 2012).

Sin embargo, los agentes entrevistados dejan entrever contradicciones que se presentan en el seno de la UNLP en relación a los fines del programa: *“En el marco de la universidad, bifurcamos miradas: para la Secretaría de Planeamiento al PAT lo veían como un programa para hacer obras; para la DPS se lo ve como un programa que califica a la gente y de paso hacen veredas”* (técnica, DPS-UNLP, 2009), esta última concepción es compartida entre los agentes consultados que forman parte de la DPS, lo que pone en evidencia cierta homogeneidad y constitución de equipo orientada por el tipo de formación de los agentes – con un fuerte componente en lo social- y por la posición que ocupan en el campo de la gestión y particularmente dentro de la UNLP. Desde esta posición, generan prácticas que orientan la modalidad de implementación del mismo. La idea que le otorga sentido al programa es para ellos, la calificación. Ésta mirada incide en los módulos que se abrieron y en la evaluación de los que vienen funcionando, lo que determina por ejemplo, la resolución de cerrar un módulo sobre Forestación *“porque no califica a los que lo integran”* y en valorar sobre todo el módulo de Herrería, considerado *“nuestra vedette, porque es el que más calificación brinda a quienes lo constituyen”* (funcionaria, DPS-UNLP, 2012).

Otros agentes, en la UNLP, ponen énfasis en la productividad. Incluso, algunos de ellos inicialmente concebían al programa como una oportunidad para la universidad, que prácticamente lo evaluaban *“como un negocio”*, lo que se vincula con la posición que ocupan en la institución y que define sus intereses en juego como parte de la gestión; en tanto los agentes con inscripción en la DPS-UNLP entienden que el PAT mejora las condiciones individuales de calificación. En este sentido, sostienen que:

*La producción debería ser una meta propia de cada cooperativa, como deberían serlo también las metas productivas, las de organización, las de administración, que puedan estar inscriptas, que tengan herramientas propias y así, entonces que las cooperativas puedan sostenerse en el tiempo* (funcionaria, DPS-UNLP, 2012).

Incluso, hay agentes que participan de la capacitación y se distancian de la exigencia de productividad atendiendo especialmente a la calificación de los cooperativistas y a las condiciones en las que se despliega la actividad e imponiendo sus condiciones: *“Nosotros aceptamos la propuesta de participar con la condición de que se formara a la gente, de que nadie exija producción, que la gente trabaje en buenas condiciones de trabajo, que reciban capacitación en el lugar, que tenga refrigerio* (profesional, Secretaría de Extensión, UNLP, 2012).

En instancias de realización de entrevistas, desde la DPS-UNLP se estaba organizando la incorporación de los cooperativistas a la Escuela de Oficios de la universidad, para certificar competencias.

A partir de las representaciones sobre el PAT en el marco de la UNLP, las tensiones que se plantean contrastan entre “*convertir al programa en un empleo precarizado o en elevar el techo de calificación*” (profesional, DPS-UNLP, 2012). El interés puesto en la calificación por parte de algunos agentes que se desempeñan en la ejecución del PAT en UNLP incidió como práctica que al inicio de la ejecución del programa en la universidad se registrara la historia laboral de los “cooperativistas”, para poder rescatarla en la asignación de actividades y en la conformación de los equipos de trabajo. Esto se ve claramente reflejado en prácticas que hacen a la organización para el funcionamiento de las cooperativas: “*hay un señor con mucha experiencia en obra que organizó su grupo y asignó tareas a grupos reducidos de chicas, que las hace preparar materiales para las columnas, por ejemplo, atando varillas y a los hombres los puso a hacer zapatas*” (técnica, DPS-UNLP, 2012). Se reconoce por parte de agentes técnicos y profesionales entrevistados, que el saber-hacer de alguno de los cooperativistas potencia la mejor organización y provee de capacitación al resto del equipo de trabajo. Sin embargo, entre los agentes con estrecha relación con los cooperativistas en la fase de implementación, las representaciones tampoco son homogéneas:

*Tenemos problemas con algunos arquitectos porque dirigen las obras como si fuera una más, sin considerar que la mayor parte de la gente que está en el programa no sabe y hay que enseñarle. Es tan buena la organización de este señor –en referencia a la cita anterior-, que la arquitecta, se desliga completamente y no está bueno. Aquí es necesario acompañar permanentemente* (técnica, DPS-UNLP, 2012).

Reconocemos que también en el caso de la UNLP como unidad ejecutora del PAT, el capital escolar, el tipo de formación y la orientación ideológica definen distintas posiciones en el campo de gestión.

#### Sobre este apartado:

En este apartado hemos analizado las representaciones sobre el trabajo y los programas por parte de los agentes técnicos y profesionales: la mirada de dichos agentes difiere de su posición en el campo de la gestión fundamentalmente por el nivel de formalidad o informalidad de su intervención. Por su posición en el campo, los agentes técnicos designados formalmente en la gestión, cuentan con posibilidades de alterar el proceso de implementación. Sin embargo, en las representaciones que estos agentes configuran sobre los receptores

domina la figura de “beneficiario”, sujeto que es objeto de “beneficio”, al que se le atribuyen rasgos importantes de pasividad, a quienes se visualiza como “cosificados”; desde esta mirada difícilmente pueda promoverse la participación y lograr de este modo el mentado empoderamiento, resultando un punto de tensión entre lo promovido por la “letra escrita” de los programas y las condiciones de implementación. Entre los profesionales cuya posición en el campo también es designada formalmente, el volumen del capital escolar incide también en las representaciones que elaboran sobre los receptores de programas, distinguiendo en ellos sus posibilidades y capacidades; sin embargo, las posibilidades de promoción de espacios enmarcados en los programas que impliquen un cambio en las condiciones de vida de los destinatarios se encuentran limitados por la posición que dichos agentes ocupan, por las funciones atribuidas formalmente a su puesto de trabajo, aún en los casos en los cuales discursivamente se asume una posición crítica frente a algunos aspectos de los programas, lo que da cuenta de que el nivel de autonomía está condicionado. Esta situación puede estar mediada por su posición en el campo, por sus propios intereses en juego o por cierto desconocimiento al no contar con un trato directo y cotidiano con la población destinataria.

En los agentes que participan de la implementación indirectamente se vislumbra por su posición en el campo mayor autonomía en sus intervenciones, lo que posibilita espacios de reflexión crítica sobre los programas. Sin embargo, las posibilidades de alterar los aspectos previstos en la planificación y plasmados en la normativa, son muy acotadas. Cabe resaltar que en general, su intervención se encuentra legitimada por la población receptora y que distinguimos en dichos agentes un importante compromiso social que orienta sus prácticas y representaciones. Frecuentemente, en los técnicos-profesionales que participan informalmente en el campo de la gestión se identifican representaciones que dan lugar al despliegue de prácticas que propician la escucha de la población receptora, en algunos casos incluso, promueven su participación concreta a través de la organización de diversas actividades y espacios y tienden a intentar lograr la mejora de sus condiciones de vida; además, frente a algunos casos específicos intentan puntualmente la inscripción en los programas a través de diversos canales que procuran habilitar con el fin de generar comunicación con otros agentes designados formalmente en la gestión.

Quienes ocupan en el campo de la gestión posiciones jerárquicas, no siempre cuentan con formación especializada; se identifica que con frecuencia los criterios para sus designaciones se basan en prácticas clientelares, donde prima más el capital social de tipo político que el capital escolar e incluso la trayectoria laboral, abonando de este modo al sentido práctico que

distinguiamos también entre los receptores de PSE-PTC.

En general, en los agentes técnicos y profesionales, se configura como núcleo central de las representaciones de los programas la de comprenderlos como parte de una estrategia política, de asistencia y control social. En este sentido se considera que el ingreso que perciben los destinatarios -que en general es bajo o no se actualiza conforme al ritmo de los costos de vida-, genera también dependencia de ayuda social; ello además se vincula con el escaso capital escolar con el que cuentan en general los receptores de programas y las obligaciones familiares que éstos tienen. Los profesionales con implicancia formal en la gestión también conforman la representación de PSE en términos de posibilidades de formación para la población receptora y de inversión en capital humano en los PTC.

Los resultados confirman el supuesto a. planteado inicialmente; respecto a que técnicos-profesionales construyen las representaciones estudiadas en función de la posición que ocupan en el campo de la gestión de las políticas sociales; sin embargo, a lo largo de la investigación identificamos y analizamos que hay otros aspectos que explican estas representaciones, como el capital escolar, el capital político, el compromiso social, la trayectoria laboral.

A continuación, analizamos las trayectorias y representaciones de los agentes receptores.

## **2. AGENTES RECEPTORES DE LOS PROGRAMAS:**

Como fue especificado en la Metodología del presente informe, las entrevistas en profundidad a agentes receptores de PSE y PTC fueron realizadas en diferentes etapas en las que se desarrolló el trabajo de campo:

1. Noviembre de 1999 – Mayo de 2000. Entrevistas realizadas a receptores del Programa Barrios Bonaerenses en el barrio “El Carmen”, Berisso.
2. Abril – Diciembre de 2003. Entrevistas realizadas a receptores del PJHD en el barrio “El Carmen”, Berisso<sup>51</sup>.
3. Abril – Diciembre de 2009. Entrevistas realizadas a receptores del PJHD, PF, SCyE, PEC y cooperativistas en el barrio “El Carmen”, Berisso.

---

<sup>51</sup> Cabe aclarar que las entrevistas realizadas en este período son las que se consideraron para la tesis “Representaciones de los beneficiarios de programas sociales de empleo”, elaborada por Mariana Gabrinetti con dirección del Dr. Julio Neffa, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo (2006).

4. Abril – Diciembre de 2012. Entrevistas realizadas a cooperativistas en el barrio “El Carmen”, Berisso y quienes están inscriptos en cooperativas en el marco de la UNLP, La Plata.

Las características salientes de cada etapa en la que realizamos el trabajo de campo, las presentamos a continuación:

#### Etapa 1: noviembre de 1999 – Mayo de 2000:

Al inicio del trabajo de campo, lo que se destacaba era la incertidumbre acerca de la continuidad del PBB. Éste ha sido uno de los primeros planes que se instrumentaron y aún quienes lo recibían no contaban con experiencia ni información sobre qué decisión iba a tomar el gobierno sobre los mismos. Si bien los movimientos de trabajadores sin trabajo o movimientos piqueteros ya contaban con una fuerte organización y trayectoria, en el caso del barrio El Carmen, estos aún no tenían peso político, aunque sí en otros barrios de Berisso. El Carmen, fue uno de los locales donde se hizo la prueba piloto del PBB. Los profesionales consultados que se desempeñan en el barrio, en esa coyuntura afirmaban que la elección estuvo vinculada al importante control político que hay en dicho local, específicamente de sectores que responden al peronismo conservador. En ese marco, en el barrio donde realizamos el estudio de caso, concentraban volúmenes de capital político los sectores militantes que respondían a esta orientación dentro del peronismo, básicamente alineados con el concejal y su esposa, quienes organizaban en el local a los grupos de manzanas y por lo tanto definían los criterios acerca de quienes distribuían a discreción los recursos del Estado nacional, provincial o municipal.

#### Etapa 2: Abril – Diciembre de 2003

En esta segunda instancia Argentina había sufrido la crisis económica, política y social de 2001, cuestión que hemos desarrollado en el Marco Contextual. El desempleo y los problemas de empleo masivamente eran reconocidos como parte de las problemáticas que afectaban a una vasta fracción de la sociedad, incluso como respuesta al reconocimiento de esta situación se había conformado el PJHD. Asimismo, en mayo de 2003 había asumido Néstor Kirchner como presidente de la Nación, dando inicio a un nuevo ciclo en la definición y aplicación de políticas económicas y sociales, intentando recuperar la economía a través de la creación de trabajo y atendiendo a la cuestión social.

En El Carmen, en ese contexto se encontraban quienes habían recibido con anterioridad el PBB y habían traspasado al PJHD así como otros “beneficiarios” que recientemente se incluían en este último plan de reciente formación.

### Etapa 3: Abril – Diciembre de 2009

En esta instancia los destinatarios de programas sociales, venían trazando una trayectoria en el marco de los mismos, incluso venían desplegando trayectorias laborales en las cuales la inscripción a un programa se enlaza con la de trabajo. Desde 2004-2005 se propuso generar una transformación en materia de política social, lo que motivó entre otras cuestiones la conformación del PF y de SCyE, el PAT y en otro orden, la AUH.

En este período del trabajo de campo las entrevistas fueron realizadas a entrevistados de diferentes programas en el local donde realizamos el estudio de caso.

Desde ya, el desarrollo de organizaciones sociales tomó protagonismo en el local donde realizamos el estudio a lo largo del período considerado y esta particularidad se ve reflejada en las entrevistas.

### Etapa 4. Abril – Diciembre de 2012

En este marco realizamos entrevistas a cooperativistas, actualizando datos -ya que en la instancia anterior de trabajo de campo las cooperativas recientemente se habían conformado-. Asimismo, se optó por ampliar la recolección de datos tomando entrevistas a cooperativistas que se desempeñan en El Carmen y también a quienes se desempeñan en la ciudad de La Plata en el marco de la UNLP como unidad ejecutora del PAT con el fin de obtener información adicional acerca de las características de la implementación del mismo.

Al análisis incorporamos párrafos textuales de las entrevistas con letra en bastardilla, en cada caso detallamos entre paréntesis el año en que fue realizada, el género del entrevistado/a (M: mujer; H: hombre), la edad y el programa que recibe/recibió.

#### **2.a. Trayectorias:**

Para poder comprender el sentido práctico a partir del cual los agentes configuran el campo de prácticas y representaciones, un aspecto fundamental son las trayectorias de los entrevistados, que a continuación desarrollamos considerando la trayectoria de vida, laboral, política y en los programas. Desde ya, estas trayectorias son individuales; sólo a fines analíticos distinguimos elementos que se replican entre los entrevistados.

- Trayectorias de vida:

En general, los informantes son oriundos de otras provincias o han nacido en Berisso o La Plata, sólo en casos aislados, proceden de países vecinos. Quienes han migrado, lo han hecho mayormente en la década del noventa, en busca de oportunidades laborales, describiendo en las entrevistas situaciones de pobreza en sus lugares de origen que los han obligado a marcharse a centros urbanos intentando insertarse en el mercado de trabajo. Algunos de los consultados han pasado por otros lugares previamente hasta llegar a establecerse en Berisso y particularmente en El Carmen. Lo que ha definido hacia dónde migrar ha sido básicamente el capital social lo que redundaba en la presencia de facilitadores para encontrar un espacio para habitar o una oportunidad laboral *“nosotros primero fuimos a Capital hasta que nos vinimos a El Carmen hace ocho años, porque acá ya vivía mi hermana. Ella tiene un terreno y nos quedamos”* (2003, M, 31, PJHD).

Muchos de los que migraron provienen de sitios rurales, por lo cual el hecho de instalarse en centros urbanos ha significado un cambio importante en sus hábitos de vida *“soy de Santa Fe, de un pueblito muy chiquito del otro lado de Reconquista. Vine hace 15 años. Me costó un montón el cambio del campo a la ciudad”* (2009, M, 40, PF ex-PJHD).

En cuanto a la composición familiar de origen, sus padres o los mayores con quienes se han criado cuentan con bajos niveles de calificación y capital escolar; los entrevistados en general provienen de familias numerosas, la ausencia o escasez de trabajo en sus lugares de origen ha generado situaciones de pobreza a nivel familiar.

En relación a la escolarización, algunos no han podido acceder a la educación formal, tal como afirmaba una de las consultadas: *“cuando llevaba a mis chicos a la escuela, ahí pisé por primera vez una escuela... nosotros antes éramos pobres, no teníamos nada. Nadie se imagina lo pobres que éramos”* (2003, M, 58, PJHD); otros han tenido que abandonar o que combinar la asistencia a la escuela con el trabajo iniciado tempranamente, siendo niños o muy jóvenes, para generar un ingreso al hogar. En algunos casos se ha relatado en las entrevistas que la crianza de algunos hermanos ha sido delegada a abuelos o a cargo de las mismas familias donde y para las que se trabajaba, lo que ha definido oportunidades para acceder a la escolaridad diferente incluso para los grupos de hermanos: *“tengo dos hermanos que estudiaron, pero son los que se criaron con mi abuela. Yo en cambio, quedé con mis padres y desde muy chica tuve que trabajar en el campo”* (2009, M, 40, PF ex-PJHD).



De la muestra obtenida para esta investigación, la mayor parte de los entrevistados no ha completado la escuela primaria; una porción más pequeña ha accedido a la escuela secundaria y entre ellos la mayoría no la ha concluido. Algunos han terminado sus estudios siendo ya mayores o se encontraban estudiando al momento de ser entrevistados -situación que se ha presentado con mayor frecuencia en las entrevistas tomadas en 2009 y 2012, cuando ya se había salido de la crisis 2001-2002-. Sólo en un caso aislado se ha accedido al nivel universitario.

Las razones que expresan los entrevistados por las cuales han tenido que abandonar la escolaridad están asociadas a las condiciones de vida: situaciones de pobreza que han conducido a iniciar la vida laboral desde temprano o situaciones familiares, que en el caso de las mujeres están muy ligadas a tareas de cuidado de personas en el hogar, como el inicio de la maternidad en la adolescencia u obligaciones de atención a los mayores: *“yo tenía ganas de estudiar pero nació mi hija y ya no pude seguir”* (2009, M, 30, PF, beca) *“cuando yo estaba en primer año del secundario mi mamá se accidentó y tuve que dejar de estudiar para cuidarla”* (2003, M, 26, PJHD).

Respecto al capital escolar y los programas, algunos de los entrevistados que fueron receptores del PBB en las entrevistas manifestaron que han tenido la oportunidad de completar la escolaridad primaria en el marco de ese plan. Lo mismo ocurre actualmente con las cooperativas y el plan FINES del Ministerio de Educación *“este año, que empecé con la cooperativa, también empecé a estudiar el secundario en el FINES”* (2012, H, 45, PAT ex-PBB); si bien no son la mayoría de los entrevistados, este aspecto ha generado en algunos el estímulo y las condiciones que han permitido retomar los estudios. Sin embargo, respecto a las condiciones lo que ha surgido mayormente es que no están dadas para poder seguir estudiando: por las obligaciones de la vida adulta, las difíciles condiciones de vida y/o por las imposibilidades para aprender con las que algunos se han encontrado. Asimismo, el esfuerzo que implica y las dudas respecto a las posibilidades concretas de empleabilidad vinculadas a la terminación de la escuela primaria, han sido manifestados por varios informantes.

Las condiciones de vida de los entrevistados en general son muy duras, algunos padecen situación de pobreza y otros de indigencia. La mayor parte de los entrevistados han conformado familias numerosas, sus viviendas son precarias, muchas asentadas en terrenos fiscales, el capital escolar con el que cuentan y sus bajos niveles de calificación les presentan importantes dificultades para acceder a un puesto de trabajo, los ingresos que perciben son

inestables e insuficientes para mantenerse a si mismos y a sus familias, muchos de ellos o sus hijos tienen problemas de salud asociados con las condiciones de vida: *“Yo estoy en el plan que dan la leche -en alusión al Plan Vida-, nos dan la leche día por medio, pero a veces no nos alcanza para los cuatro; porque para los más grandes ya no me dan más... y tengo a la nena más chica con desnutrición de primer grado”* (2003, M, 46, PJHD),

*Cuando llegamos acá, primero vivimos en la casa de mi suegra, después agarramos un terreno y armamos una casilla, pero eso no es una vivienda... ¡se llueve todo! El piso de adentro está más bajo, por el techo cuando llueve entra mucho agua, así que cuando llueve dormimos nosotros con los cuatro chicos en un colchón de una plaza y media* (2009, M, 26, PEC).

Un aspecto recurrente en las entrevistas realizadas a mujeres son las dificultades que tienen de convivencia con sus parejas y en algunos casos también con sus hijos. Quienes conviven con sus parejas refieren situaciones de alcoholismo y violencia por parte de sus compañeros que se intensifican en los períodos en que ellos se encuentran sin trabajo; los pequeños espacios de las viviendas en los que es frecuente que vivan en condiciones de hacinamiento también influyen en la calidad de los vínculos que pueden desplegar entre los integrantes del hogar *“es todo tan difícil que a veces me dan ganas de dejar todo y de irme. Mi esposo está tomando mucho... está sin trabajo hace tiempo, cuando toma viene cambiado, es otro; a veces me dan ganas de irme, ¿pero qué voy a hacer”* (2003, M, 36, PJHD). Las mujeres que no están en pareja, se ven sobrecargadas por las responsabilidades familiares; las dificultades y limitaciones para acceder a un trabajo y poder mantenerlo se hacen visibles en sus relatos.

Tanto en los testimonios de hombres como de mujeres surgen múltiples estrategias de sobrevivencia<sup>52</sup>: -entre otras- huerta, fiado, actividades de cirujeo, changas que se articulan con el ingreso o recursos que provienen de la inscripción a los programas sociales y, en algunos casos, se incluye -desde la perspectiva de los entrevistados- el acercamiento a referentes políticos del barrio o la participación en organizaciones sociales como parte de dichas estrategias.

---

<sup>52</sup> Entendemos por “estrategias de sobrevivencia” al conjunto de acciones de carácter económico, social, demográfico y cultural que los agentes sociales realizan al no poseer medios de producción suficientes que les permitan mantener un nivel de vida socialmente establecido. Ciancio analiza que esta situación es producto de las insuficiencias estructurales del estilo de desarrollo económico predominante adoptado en nuestro país y que se han traducido en efectos tales como las dificultades de inserción en el mercado laboral y/o en la imposibilidad de acceder al mismo; lo cual conlleva ingresos que les impiden seguir accediendo a un nivel de existencia adecuado (Ciancio, 2008).

- Trayectorias laborales:

Las trayectorias laborales de los agentes entrevistados se encuentran atravesadas por su escaso capital escolar y un mercado de trabajo competitivo que requiere de capacitación y saberes de los que no disponen los entrevistados; sin embargo, al mismo tiempo, muchos de ellos forjaron un saber – hacer que no es reconocido en el mercado laboral, situación que se presenta mayormente entre quienes provienen de ámbitos rurales o quienes construyeron un conocimiento ligado a un oficio que hoy no es valorado.

Teniendo en cuenta la pertenencia generacional identificamos que frecuentemente, los entrevistados mayores y algunos de los que se concentran en edades intermedias, a lo largo de su vida de trabajo han conformado un oficio; los más jóvenes y parte de los que se ubican en edades centrales han delineado una trayectoria laboral ligada a realizar hacer actividades diversas, circunstanciales y de escasa calificación. Los mayores y algunos entrevistados de edades intermedias han tenido experiencias de trabajo registrado; mientras que otra porción de los consultados de edades centrales y los más jóvenes siempre han tenido trabajos no registrados y precarios.

Los hombres que han construido una trayectoria laboral orientada a un oficio son electricistas, yeseros, metalúrgicos, maestros mayores de obras. Los que han trabajado en empleos registrados lo han hecho mayormente en Astilleros o en YPF. En el caso de las mujeres la ligazón a un oficio se ha presentado sólo en casos aislados y ha sido en relación a actividades de costura. Una porción importante de mujeres entrevistadas, se ha desempeñado exclusivamente en el ámbito de su propio hogar, abocadas a tareas de cuidado. Las que han efectuado –o efectúan- trabajos fuera del ámbito doméstico ha sido generalmente como empleadas domésticas no registradas.

A partir de los noventa, -coincidiendo con los datos de la EPH, que dan cuenta del aumento de la desocupación y con el análisis que hicimos en el Marco Contextual de esta tesis-, las trayectorias laborales de los agentes consultados se caracterizan por entradas y salidas intermitentes del mercado de trabajo, pasando por períodos de desocupación. Muchas de las mujeres que conviven con su pareja y que no habían trabajado fuera de su hogar, comienzan a hacerlo a partir de los noventa para generar un ingreso que complemente o sustituya al de sus compañeros que han quedado sin trabajo, la inserción la encuentran mayormente en trabajo doméstico sin registro. Asimismo, a partir de este período, el caso de los hombres se caracteriza por la realización de changas. De modo que para todos los entrevistados la

inestabilidad y precariedad laboral es lo que caracteriza a su inserción en el mercado de trabajo. En este marco, los PSE y PTC se constituyen –entre otras cuestiones que desarrollaremos a continuación-, en un ingreso a los hogares que, aunque escaso, es fijo y estable.

- Trayectorias en programas:

En la primera etapa del trabajo de campo, los entrevistados manifestaban que era la primera vez que estaban inscriptos en un PSE; en las etapas siguientes, era común que refirieran sus prácticas y perspectivas en relación a otros programas por los que ya habían transitado.

Por otra parte, la experiencia laboral previa a la que aludían los agentes consultados al inicio del trabajo de campo eran antecedentes reconocidos tradicionalmente como empleo o trabajo, mientras que la experiencia laboral que manifestaban haber tenido a partir de la segunda etapa del trabajo de campo era muy frecuentemente la contraprestación que habían efectuado o que efectuaban al momento de hacer las entrevistas en el marco de los programas bajo estudio.

Estos aspectos indican que desde la perspectiva de muchos informantes las tareas realizadas en calidad de contraprestación se enlazan o reemplazan a las actividades consideradas como trabajo, lo cual se vincula con las representaciones que elaboran sobre dicha noción así como la de programa. Incluso, en situaciones puntuales que los receptores han sido dados de baja antes de ser dados de alta en otro programa, el tiempo entre uno y otro es caracterizado por la desocupación *“estuve un año desocupada por problemas personales con el coordinador, por acoso... el coordinador insistía, yo me negaba hasta que un día fui a cobrar y me había dado de baja. Hasta que conseguí que me dieran de alta en el PJHD pasó un año”* (2003, M, 29, PJHD ex-PBB). La situación de acoso no es evidenciada como generalizada, sin embargo, ha estado presente en el relato de algunas entrevistadas mujeres, dando cuenta de la debilidad en la que se encuentran frente a lo discrecional de las decisiones de bajas –la que es usada como represalia por parte de algunos agentes (sobre todo coordinadores) que participan en la fase de ejecución y que se presenta en los programas con mayor atravesamiento de prácticas clientelares-. La misma entrevistada señalaba que: *“cuando fui a cobrar lo denuncié, entonces me dieron tres meses más por el plan y después me terminaron dando de baja. Me dieron esos meses como para que yo no haga más lío y después me terminaron dando la baja”* (2003, M, 29, PJHD ex-PBB).

En el caso de quienes se desempeñaron como manzaneras, ubican como un eslabón de su trayectoria laboral a esta función: *“Yo antes trabajaba... era manzanera. Daba la leche de lunes a sábados. Tenía 100 beneficiarios. Era lindo ese trabajo porque ayudaba a los demás. Era un trabajo... ¡Ad honorem!”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

En el marco de las actividades de contraprestación que en los programas de empleo se han requerido, algunos receptores fueron pasando por distintas experiencias y actividades: *“Yo empecé trabajando en barrido; éramos 12 chicas; después me pasaron a un comedor donde se les sirve la comida a los chicos”* (2003, M, 40, PJHD).

Uno de los motivos, que incide en las diferentes posiciones y pasaje por experiencias en el marco de los programas está atravesado por los requerimientos que -según donde se realicen las contraprestaciones- pueden llegar a estar informalmente presentes como parte de las “condicionalidades” no explicitadas en la normativa. Estos requerimientos son exigidos por parte de agentes que participan en la implementación de los programas y como particularidad se trata de agentes que tienen un contacto directo con los destinatarios.

Resulta frecuente que los receptores no registren con precisión los cambios de planes por los que han ido pasando ni sus distintas denominaciones. Mayormente lo que resaltan hace referencia a las diferencias de los montos percibidos sin distinguir que se trata de cambios de programas. Así por ejemplo, se refería un entrevistado a las diferencias por el ingreso que percibía a través del PBB y el PJHD: *“yo antes ganaba más, me pagaban \$ 200 por mes... en cambio ahora me pagan \$ 150”* (2003, H, 37, PJHD ex-PBB).

Entre las experiencias vividas en el traspaso se reconocen situaciones de arbitrariedad asociadas a la falta de información:

*Me enteré del PF, cuando fui con mi tarjeta a cobrar al banco y el saldo era cero, fui al otro día y seguía siendo cero. No sabía qué había pasado. ‘No puede ser’ me decía, no me había imaginado que me habían dado la baja. Le conté a la directora de donde hacía la contraprestación y me dijo ‘no puedo hacer nada, no es culpa nuestra’, me puse re-mal. Me perdí ese mes de pago. Entonces le pregunté a una compañera municipal y ella me dijo que tenía que ir a averiguar al Polígono... yo no sabía ni dónde ir... Entonces fui y ahí me pasaron al PF porque iba a cobrar más. Estuve dos meses en total sin cobrar. Me puse re-contenta cuando me dijeron que iba a cobrar más* (2009, M, 42, PF ex PJHD).

La articulación de los PSE y PTC con otros programas o transferencias es algo habitual sobre todo hasta 2009 en el caso de las mujeres, que recibían diferentes ayudas sociales orientadas a sus hijos como destinatarios; en la etapa de trabajo de campo realizada en 2012 es menos

frecuente porque empezó a haber restricciones en este sentido desde la normativa, excepto en el caso del PAT y la recepción de la AUH “yo también estoy en el plan que da la leche día por medio” (2003, M, 46, PJHD) -en alusión al Plan Vida-, “yo además del plan también tengo una beca por madre soltera. Por el PF no es obligatorio que trabaje, pero por la beca, sí” (2009, M, 42, PF ex PJHD).

En el apartado siguiente desarrollamos a la trayectoria política de los entrevistados, una dimensión más de la historia de éstos y un aspecto que permite comprender las prácticas y representaciones de los mismos sobre los programas y el trabajo.

- Trayectoria política:

La trayectoria de participación política difiere en los entrevistados: hay quienes conciben a la militancia en un partido o prácticas de lealtad a determinado político como parte de estrategias personales de sobrevivencia, en general dichos agentes concentran capital social de tipo político; otros, en cambio forjan un sentido de la militancia asociado a un compromiso social, motivos e intereses de un colectivo del que forman parte y son estos agentes quienes cuentan con un capital militante.

De una manera u otra, la trayectoria de participación política es reconocida por parte de los entrevistados como un aspecto que –entre otros- ha incidido en el acceso individual o colectivo a programas sociales, a la posición que se ocupa en los mismos e incluso –esto último, en el orden de lo individual-, en el acceso a un puesto de trabajo. El volumen de capital político que se concentra depende de cuál es la organización a la que se pertenece, qué posición se asume en dicha organización o a qué referente político se brinda apoyo. Asimismo, la lealtad política es otro de los elementos que confluye en la concentración de este tipo de capital, generando vivencias de injusticia cuando esa lealtad no es reconocida tal como se espera:

*Yo siempre milité, desde los 14 años que milito. Yo nací peronista. Trabajé mucho con el intendente de Berisso en la gestión anterior. Trabajé con también con la esposa de él. Ella trabajaba con Chiche Duhalde. Con el Plan Vida fui coordinadora del plan. Pateábamos la calle con la esposa del concejal. Censamos a todos los chicos casa por casa. Este fue el censo que se hizo por primera vez para todo El Carmen, Villa Argüello, Barrio Universitario y Villa Progreso. A las militantes de Berisso después se las ubicó en Diputados para secretarías de ellos, a otra se la ubicó en Pensiones, en Diputados, ¡pero de mí se olvidó después de tanto trabajo! A mí no me dieron nada... yo sólo quedé como coordinadora de manzanas” (2009, M, 58, PBB).*

Sin embargo, aunque la entrevistada de la cita anterior no consiguió un puesto de trabajo

como esperaba, concentró poder político en el barrio mientras continuó la gestión como intendente del candidato que ella apoyaba, definiendo incluso con su propio criterio –según relata- quiénes en el barrio eran seleccionados para darles de alta en el PBB:

*Un día me llamó el intendente para avisarme que se había largado el PBB, me dijo 'sacá tu carpeta y fijate quién necesita más el trabajo'. Yo ya sabía quiénes eran los que más necesitaban, ya los tenía embocados. También me dijo: "citá mañana a las 9 hs. en el club para formar los grupos' -cada cinco personas se nombraba un coordinador-. Yo cité a diez personas: una que andaba con el carro y pobrecito estaba todo roto y con cinco hijos, al muchacho de acá enfrente que tiene muchos chicos y domaba caballos... A toda gente que necesitaba realmente (2009, M, 58, PBB).*

Asimismo, el acceso a un puesto de trabajo después de la inscripción a un programa, también era posible a partir de la militancia política: en el 2009, volví a entrevistar a una de las agentes que había consultado previamente en 2000, en esa primera instancia estaba en el PBB, en cambio en el 2009 planteaba lo siguiente:

*Soy militante desde hace 10 años, desde que empezaron los planes. Soy puntera política. Soy un referente como puntera, acá en el barrio, hice mucho como puntera, ayudé mucho. Recibí el PBB a partir de 1999. Ahora estoy hace 6 años en este trabajo como ayudante de cocina en la guardería. Al principio me dieron un contrato y al año me pasaron a planta permanente. Ya venía todo por decreto, firmado por el intendente (2009, M, 48, recibió PBB-desde 2003 empleada pública).*

La articulación del atravesamiento político en los programas estuvo presente en todas las instancias en las que se efectuó el trabajo de campo, pero fue más evidente y manifiesto en las entrevistas que se tomaron inicialmente, a fines de 1999 y 2000 a receptores del PBB “*en general al plan entran todos conocidos*” (2000, H, 54, PBB), “*este programa salió por medio de las manzanas y se ve que se mezcla mucho la política. Todos los coordinadores –menos yo, que me eligió la gente- fueron elegidos a dedo*” (2000, M, 31, PBB).

El capital económico de los entrevistados de El Carmen también está asociado con el tipo de vínculo que tienen o han tenido con los políticos a través de la relación establecida con punteros políticos (mediadores políticos)<sup>53</sup>, así una manzanera expresaba: “*la vivienda me la dio Chiche Duhalde*” (2009, M, 42, PJHD ex PBB).

Quienes no tienen un vínculo estrecho con algunos de los referentes en el barrio, también saben que disponen de menor capital político y social para obtener ciertos beneficios: “*el*

---

<sup>53</sup> Por punteros políticos aludimos a los referentes políticos barriales que despliegan prácticas clientelares a partir de la concentración de poder político. Auyero se refiere a la figura de “mediador” en tanto “funciona como un lazo entre el sistema local y el sistema nacional” (Auyero, 2001: 104).

*papá de los chicos está sin trabajo, es albañil y no consigue. Si no tenés una cuña nadie te ayuda en El Carmen. Yo ya me recorrí todo” (2009, M, 26, PEC).*

La concepción de los entrevistados que a través de trayectoria de militancia y lealtad política obtuvieron réditos personales es diferente a la concepción que tienen algunos integrantes de organizaciones sociales, que en 2012 entrevistamos en el marco de cooperativas; en ellos prima una conciencia de participación en un colectivo y para ese colectivo, no quedando restringida la participación a un interés meramente individual:

*Empecé hace un año y seis meses en esta cooperativa, pero desde hace 15 que milito en el Movimiento Octubre. Los planes los conseguimos pidiendo en marchas al MTEySS y a la municipalidad también hicimos marchas para conseguir alimentos. Hubo mucha lucha entre todos los compañeros para conseguir los planes. No nos daban, reclamábamos mucho y así los conseguimos (2012, H, 45, PAT ex PJHD).*

Sin embargo, entre los cooperativistas conviven estas concepciones con otras que entienden a la lucha colectiva como parte del cumplimiento de las “condicionalidades” para obtener un programa o un cupo en la cooperativa; este punto de vista parece conformado por la propia experiencia, precisamente por la propia trayectoria de vida y trayectoria en el marco de programas. De esta manera, una cooperativista con trayectoria previa en el PJHD, expresaba: *“Los políticos no te ayudan. Tenés que pasar hambre y frío en los cortes, para tener algo. Tenés que aguantar las gomas, el humo, el sol y poner a los chicos como escudo. Si vamos a los cortes es por necesidad... lo que pasa es que juegan con la desgracia de la gente”,* completando estas ideas la entrevistada concluye: *“No me siento militante. Me dicen que soy militante pero yo no lo siento” (2012, M, 37, PAT ex-PJHD ).*

Los diferentes tipos de trayectorias que recorrimos en este apartado, consideramos que forman parte de los elementos que configuran un habitus, que va a ir modelando prácticas y representaciones inherentes al trabajo y a los programas, aspectos que desarrollamos a continuación, exponiendo los resultados por dimensiones y período correspondiente al trabajo de campo:

## **2.b. - Representaciones sobre el contexto:**

Indagamos sobre las representaciones que los receptores de programas configuran sobre el contexto político, económico y social –en el que hicimos las entrevistas-, en tanto entendemos que se asocian con las representaciones atribuidas a los programas y al trabajo.

2000: En las entrevistas tomadas a destinatarios del PBB a fines de 1999 y 2000, se presentan



alusiones a un contexto donde los agentes identifican como determinante de la falta de empleo y deterioro de las condiciones laborales a la deuda externa: *“estamos así por la deuda externa”* (1999, H, 47, PBB); se describe una reversión respecto al modelo anterior: *“es una injusticia social muy grande la que hay en Argentina, la justicia social no existe más. Desde el año ’55 a la fecha venimos pagando los pobres”* (2000, H, 56, PBB), *“ahora al no haber trabajo, te explotan”* (2000, H, 35, PBB), *“perdimos todos los derechos”* (2000, M, 54, PBB). En estas citas se referencian conceptos como “justicia social” –valor asociado al peronismo clásico-, “derechos” o entender al empobrecimiento ligado a la deuda externa; estos elementos no se presentan en las siguientes etapas del trabajo de campo por parte de los informantes consultados. Pareciera que estas nociones hubieran sido corroídas, vaciadas de sentido en un entorno social y cultural en el que los valores fueron modificándose.

Un elemento que se considera en esta etapa y se mantiene presente en las entrevistas tomadas en los siguientes instancias de recolección de datos, es el ingreso de mano de obra proveniente de países vecinos como uno de los motivos del desempleo de los trabajadores argentinos o como uno de los determinantes de las desfavorables condiciones de trabajo, este aspecto se lee a la luz de que los trabajadores inmigrantes aceptan condiciones de trabajo precarias: *“A nosotros nos invadieron los extranjeros... ellos no te hacen huelga, no les dan descanso. Yo antes a las obras las elegía... ahora le dan el trabajo a ellos”* (2000, H, 49, PBB), *“no somos nacionalistas los argentinos, dejan que entre un boliviano a trabajar, sacándole el trabajo al argentino”* (2000, H, 56, PBB).

Además de éste, otro aspecto que se vincula con las representaciones sobre el contexto es la preocupación por la juventud por parte de los entrevistados mayores: *“no hay salida, por eso hay tanto afano... porque los pibes se cansan”* (2000, H, 54, PBB) *“a los chicos los explotan, les conviene más reventar un estéreo que trabajar y yo se lo compro, porque si no es así, no podría comprarlo”* (2000, H, 56, PBB). La asociación entre la delincuencia y los jóvenes que no tienen posibilidad de vislumbrar un futuro en el marco de las condiciones vigentes del mercado de trabajo es frecuente en las entrevistas tomadas en todo el período bajo estudio (2000-2012). Asimismo, en las entrevistas de las etapas más recientes es recurrente la relación entre desocupación, falta de oportunidades para los más jóvenes, consumo de drogas y delito.

2003: Las representaciones sobre el contexto en las entrevistas tomadas en 2003, estaban en muchos entrevistados atravesadas por cierta expectativa ante la reciente asunción de Néstor Kirchner como presidente de la nación *“Creo que ahora va a haber más posibilidades de*

*empleo. Creo que con este presidente- que está haciendo las cosas bien-, va haber más posibilidades y esto lo espero no tanto por mí sino por la juventud”* (2003, H, 65, PJHD –ex PBB).

En cambio, en el caso de las manzaneras que se encontraban más alineadas con la política de Duhalde y puntualmente con la de Chiche Duhalde, se presentaba cierto descreimiento ante la nueva gestión presidencial *“Este Presidente no sabe nada, Duhalde era más accesible, más generoso, más humano, sirvió mucho lo que hizo de las manzaneras”* (2003, M, 36, PJHD – ex PBB).

Asimismo, en esta etapa también se reconocen lecturas sobre un contexto que no facilita la inserción laboral por la presencia de extranjeros en diferentes actividades: *“Antes se ganaba bien, cuando entró esta gente cambió. No quieren argentinos, ya no les importa la calidad del trabajo sino el precio: ganan menos y no exigen. No es que sea racista, pero le tienen que dar trabajo a los argentinos”* (2003, M, 31).

En otro orden, se configura una representación del contexto donde se establecen comparaciones con un tiempo anterior; algunos entrevistados ese tiempo lo sitúan en los gobiernos de Perón, otros en la época de Duhalde –las mujeres manzaneras lo refieren como el de Chiche Duhalde- o el período de Menem: *“Pienso que cuando se vayan las empresas extranjeras va a haber más trabajo. Hace falta que se trabaje la tierra. Los del campo no tienen trabajo. En la época de Perón daba gusto ver a las tierras sembradas”* (2003, M, 45, PJHD).

La lectura del contexto actual, algunos entrevistados también la vinculan con los cambios que resultan visibles en el barrio: *“En los '90, cuando se votó para Menem, empezó a venir más gente por búsqueda de trabajo y por terrenos al barrio. Ahora ya no hay más terrenos, tampoco hay trabajo”* (2003, M, 45, PJHD).

Otro factor que se considera como inherente a la escasez de trabajo está vinculado a la introducción de tecnología: *“ahora en el campo todo el trabajo se hace con máquinas. Las máquinas sacaron a la gente del trabajo”* (2003, M, 58, PJHD).

La preocupación por la juventud en los mayores, en este período surge fuertemente, formando parte de los elementos que conforman la representación sobre el contexto: *“la juventud está descarriada por el tema de la droga, yo pienso que está así por tanta desocupación, no encuentran trabajo”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB).

2009: A diferencia de las etapas anteriores, un aspecto que se destacó en las entrevistas de esta etapa, fue que muchos entrevistados entendían la pregunta sobre el contexto centrada específicamente en sí mismos, a algunos incluso les resultaba extraño pensar que el entorno pudiera relacionarse con sus condiciones de vida o que pudiera explicar aspectos de su realidad, algo sobre lo que no era necesario dar cuenta en las instancias anteriores de trabajo de campo, preguntando del mismo modo.

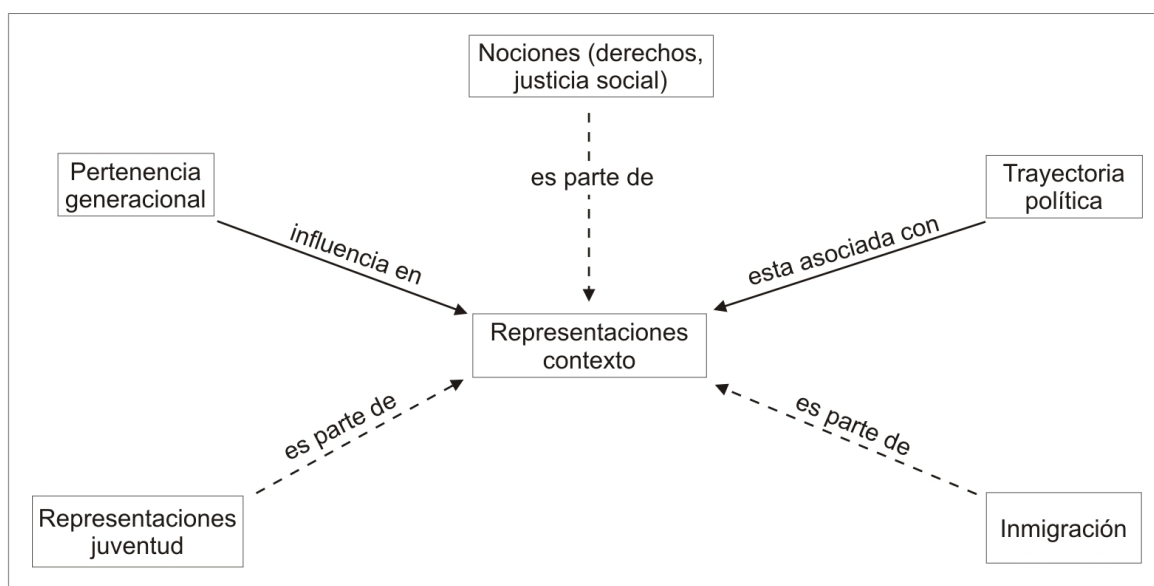
Asimismo, se identifican perspectivas diferentes en función de la pertenencia generacional: en los entrevistados más jóvenes surgió recurrentemente que no falta trabajo y aun en algunos casos se sostiene que tampoco ha faltado anteriormente: *“ahora hay trabajo. El que no tiene trabajo es porque no quiere laburar. El hambre lo hace uno mismo. Yo siempre me la rebusqué”* (2009, M, 29, PAT); *“siempre hubo trabajo... si vos querés ganar tu pesito honradamente yo creo que trabajo hay”* (2009, M, 30, PF). En tanto, los mayores tienen otra concepción: *“siempre hubo problemas de trabajo en Argentina, siempre hubo desocupación”* (2009, H, 56, PBB), reconociendo los problemas de empleo pero al mismo tiempo, extendiéndolos en el tiempo, negando de algún modo, fluctuaciones con intervalos de mayor bonanza del mercado de trabajo.

2012: Entre los entrevistados que militan en organizaciones sociales, sostienen que a partir de 2001 se presentó un cambio en el contexto: *“A partir de 2001 cambió para las organizaciones. Hubo más reconocimiento del Estado a partir de ahí. Hasta ese momento teníamos la manija de las puertas, pero no podíamos entrar. Cambió el reconocimiento por parte del Estado”* (2012, H, 40, PAT ex-PJHD). En esta etapa, surgen respuestas que entienden a la pregunta vinculada a un colectivo; este tipo de configuración se presenta mayormente en cooperativistas con inscripción a organizaciones, con un lazo fuerte construido a partir de la militancia en las mismas, sobre el que adquirieron capital militante y que inciden en una posición diferente al resto de los entrevistados en el espacio social y particularmente en el campo de las políticas sociales.

Lo que identificamos es que las representaciones sobre el contexto fueron modificándose a lo largo del período que abordamos (2000-2012); es notable cómo las nociones ligadas a “derechos” y “justicia social” fueron desapareciendo de los discursos de los entrevistados, cuestión que se corresponde con el corrimiento que se presenta en la comprensión de los fenómenos ligados a un entorno político, económico y social a un plano donde esa relación parece haberse roto y donde las interpretaciones se vinculan a aspectos individuales, donde lo que resalta es la figura del “yo” y no de un colectivo. Las representaciones sobre procesos colectivos se distinguen particularmente en quienes forman parte de organizaciones sociales

motivados por un compromiso social, pero no se extiende al resto de los entrevistados, de modo que estas representaciones están asociadas a la trayectoria, participación política y al sentido que se le otorga a esta participación. Un elemento que forma parte de las representaciones a lo largo de todo el período es la lectura sobre la inmigración de trabajadores de países vecinos que aceptan trabajos precarios lo que incide en el desempleo y en el deterioro de las condiciones laborales y en el caso de los mayores, la preocupación por la falta de horizontes que tienen los jóvenes, las escasas posibilidades laborales, lo que vinculan con el consumo de drogas y hechos delictivos.

El gráfico siguiente ilustra las relaciones entre elementos que conforman las representaciones sobre el contexto:



### 2.c. – Comparaciones sobre el trabajo antes-ahora:

Entre las preguntas a los receptores de PSE y PTC se ha incluido una que propone la comparación entre cómo era el trabajo “antes” y cómo es “ahora”. Intencionalmente no se ha demarcado con anticipación el tiempo del “antes” sino que fue precisamente abierto para que lo defina el entrevistado.

- 2000 y 2003: En ambos períodos de recolección de datos, los entrevistados mayores y de edades centrales que han tenido experiencias de trabajo formal, establecían la comparación respecto a las condiciones de trabajo, ubicando en el tiempo “antes” aquel trabajo que daba cuenta de los beneficios de un empleo: *“el trabajo antes era distinto, porque estabas en una*

*empresa, te pagaban presentismo, cobrabas el mes corrido, más horas extras*” (2003, H, 65, PJHD ex-PBB); como correlato, se planteaba respecto al “trabajo ahora” que se han deteriorado las condiciones laborales y ha aumentado el trabajo en negro *“tendría que haber más controles, ha aumentado mucho el trabajo en negro”* (2003, H, 36, PJHD), tal como se especificó en el apartado anterior, en parte los entrevistados explicaban esta situación como consecuencia de la inmigración de trabajadores de países vecinos.

Además, en las entrevistas tomadas en 2000 y 2003, en general los agentes consultados reconocían como problema la falta de trabajo, planteaban: *“antes pasabas el presupuesto y te decían ‘hacelo’; ahora te pelean, es todo más difícil. Antes tenías dos o tres trabajos para hacer a la vez, ahora si tenés uno es mucho”* (2003, H, 25, PBB). Cabe aclarar que si bien los entrevistados de todas las generaciones coincidían en la falta de trabajo como problema, a diferencia de los mayores y consultados de edades intermedias con experiencia de trabajo formal, los jóvenes hacían referencia a la disponibilidad de trabajo que había “antes” aludiendo a la posibilidad de hacer “changas”, sin distinción entre un trabajo estable, registrado y otro eventual, precario, configurando la representación del trabajo de manera distinta en función de la pertenencia generacional y la trayectoria laboral.

Entre los entrevistados mayores con experiencia de trabajo formal, señalaban respecto al trabajo y a los programas sociales que *“antes había más fuentes de trabajo. Ahora aprendimos a sobrevivir y a esperar que nos den”* (2003, M, 47, PJHD). En estos entrevistados, se distingue una valoración negativa de los programas y al mismo tiempo la inclusión de éstos en las estrategias de sobrevivencia por parte de sus receptores.

El tiempo del “antes” para los entrevistados mayores y de edades intermedias con experiencia en trabajo formal, lo definían en general ligado a la posibilidad de empleo, al trabajo formal que han tenido y que consideran la modalidad de contratación habitual hasta mediados de los setenta, -aunque otros lo ubican hasta los ochenta-; los informantes más jóvenes y de edades centrales sin experiencia de trabajo formal, en entrevistas tomadas en 2003 sobre todo, al tiempo “antes” lo precisaban en los gobiernos de Menem y lo vinculaban con el acceso al consumo *“antes, cuando estaba Menem, podías acceder a más cosas, comprabas en cuotas. Ahora no, todo cambió para mal... mirá el sueldo que tenemos y como no hay trabajo, peor”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

- 2009 y 2012: En las entrevistas realizadas en ambas instancias, el tiempo “antes” algunos entrevistados lo ubicaban en la crisis 2000-2001, mientras que otros establecían la comparación en los noventa, contexto en el que identificaban la profundización de los problemas de empleo; en general los informantes para definir esa temporalidad se remitían

exclusivamente a lo vivido personalmente, en la familia o el barrio: *“En los ’90 empezó a llegar más gente al barrio buscando trabajo: tucumanos, paraguayos, santiagueños, entrerrianos, correntinos”* (2012, H, 58, PAT). Respecto al “trabajo ahora”, se manifestaba por parte de los agentes una recuperación de las fuentes laborales: *“hoy hay más trabajo que cuando yo vine a Berisso. A mi me costó mucho encontrar trabajo cuando vine”* (2009, M, 40, PF). En ambos períodos la dificultad se reconocía básicamente en los ingresos y su poder de compra: *“ahora hay trabajo, pero no rinde nada. Nosotros somos 9 viviendo en casa, nosotros, mis hijos y dos hermanos”* (2009, M, 42, PF).

Un elemento de la representación sobre el trabajo y la comparación temporal propuesta, está vinculada a la valoración de un saber-hacer a partir del cual se configura una identidad de oficio. Nuevamente la pertenencia generacional y trayectoria laboral está asociada a la construcción de representaciones pero particularmente en relación a este eje, se distingue una diferencia en las etapas de recolección de datos que pone en evidencia un resquebrajamiento producido a través del tiempo: los mayores en las entrevistas tomadas en 2000 y 2003 reconocían que antes a través de la trayectoria laboral se conformaba un saber-hacer que en ellos configuraba un oficio, incluso, más allá de que estuvieran desocupados desde un tiempo atrás su identidad como trabajadores continuaba vinculándose al mismo. En 2000 y 2003, los mayores, distinguían un cambio: *“ahora hay más improvisación, cualquiera con tal de agarrar un trabajo hace cualquier cosa. Como queda el trabajo es otra cosa, porque no saben”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB). De modo que los mayores percibían dichas estas etapas que ya se estaba desvirtuando la conformación de un oficio por la necesidad de generar un ingreso a cambio de la realización de cualquier actividad; particularmente señalaban que si bien esta situación se generalizaba eran mayormente los jóvenes quienes no disponían de un conocimiento específico: *“Los más jóvenes no tienen un oficio, entonces, cualquier trabajo les viene bien”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB).

Es de destacar que en 2012 entre los entrevistados mayores encontramos la pérdida del sentido del oficio asociada con la situación de desocupación de larga data y la necesidad de trabajar para generar un ingreso (incluso que en etapas anteriores referían con fuerza a la conformación de un oficio): *“yo no le hago asco a ningún trabajo, la cuestión es llevar unos pesos en el bolsillo para la casa. Se gana menos ahora, pero trabajo hay”* (2012, H, 58, PAT ex-PBB, PJHD). La valoración del oficio se fue resquebrajando a través del tiempo, se valora la posibilidad de insertarse a través de cualquier actividad que permita la obtención de un ingreso a cambio.

Un elemento que se ha mantenido en todas las instancias del trabajo de campo y que forma parte de las comparaciones entre el trabajo “antes-ahora”, está vinculado con los requerimientos del mercado laboral y el reconocimiento de que en general los receptores de programas no disponen de estas calificaciones: *“a nosotros la tecnología nos pasó por arriba”* (2000, H, 54, PBB), *“hoy te piden muchos requisitos para conseguir un trabajo que hay gente que no tiene... yo no los tengo”* (2012, M, 27, PAT).

Una cuestión que se ha presentado entre quienes han iniciado su trayectoria laboral siendo niños, es la valorización del trabajo infantil, ubicando el “antes” cuando ellos eran niños para comparar con la actual situación laboral:

*Antes era distinto, mi marido cuando era chico vendía helados en la calle, después trabajó en una gomería. Desde los 8 años que yo trabajo, empecé como niñera. En cambio ahora, si ven a un pibe le pueden hacer cualquier cosa, la sociedad está mal, le roban a un chico que está trabajando. Ahora no hay posibilidad para nadie, ni para que los chicos trabajen* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

Las trayectorias van configurando un habitus que incide en las representaciones del trabajo, en este caso las trayectorias laborales iniciadas tempranamente se ven “naturalizadas” y desde esta posición se valora positivamente al trabajo infantil como estrategia de generación de ingresos al hogar.

Las trayectorias laborales y la pertenencia generacional, resultan dos aspectos que inciden en la configuración de las representaciones sobre el trabajo desde una perspectiva comparativa “antes y ahora”.

Respecto al género, un aspecto que se destaca es que las referencias de las mujeres al trabajo están en general vinculadas con la familia y al poder de compra de los ingresos obtenidos para acceder al consumo de productos básicos; en el caso de los hombres la perspectiva a la hora de reflexionar sobre el trabajo, se centra por fuera de lo que éste implica en el ámbito doméstico. Esta distinción se articula con las posiciones que ocupan los agentes en la organización familiar y social, las cuales responden a lugares asignados tradicional y culturalmente: la mujer en el espacio del hogar responsable de las tareas de cuidado y el hombre por fuera de este espacio, respondiendo a la figura de proveedor.

El siguiente cuadro sintetiza el análisis realizado sobre esta dimensión, comparando las representaciones a partir de cortes temporales –en correspondencia con las etapas de relevamiento de datos de la investigación–:

	Trabajo “antes”	Trabajo “ahora”
2000	<p><i>Mayores y edades intermedias con trayectoria laboral de trabajo formal:</i></p> <p>.Había fuentes de trabajo.</p> <p>.Trabajo: con beneficios sociales.</p> <p>.”Antes”: ’70 / ’80.</p> <p><i>Jóvenes</i> : abundancia del trabajo. Trabajo comprendido como “changas” sin distinción con el empleo.</p> <p>. <i>Jóvenes y sin experiencia en trabajo formal</i>: “Antes”: gobiernos de Menem.</p> <p><i>Mayores</i>: saber-hacer configuraba un oficio y éste identidad laboral.</p>	<p>Deterioro de las condiciones laborales, aumento del trabajo en negro (en gran parte debido a la inmigración).</p> <p>Distinción de la desocupación como problema.</p> <p>Calificaciones requeridas en el mercado de trabajo de las que no disponen los receptores de programas sociales (Esta apreciación se mantiene en todas las etapas).</p> <p><i>Mayores y edades intermedias con trayectoria laboral de trabajo formal:</i></p> <p>. Sobrevivencia.</p> <p>. Programas sociales (--).</p> <p><i>Mayores</i>: improvisación vs. saber-hacer. “Los más jóvenes no tienen oficio”</p>
2003	Idem período anterior.	<p>Idem período anterior.</p> <p>Expectativas por la nueva gestión presidencial (Dr. Kirchner), excepto en algunos entrevistados, sobre todo en manzanas (++) Duhalde).</p>
2009	<p>“Era muy difícil encontrar trabajo”.</p> <p>“Antes”: para algunos, 2000/2001; para otros en los noventa.</p>	<p>Recuperación de las fuentes de trabajo.</p> <p>Dificultad/problema: nivel de ingresos y poder de compra.</p>
2012	Idem período anterior.	<p><i>En mayores</i>: pérdida de valoración de un oficio vinculado al saber-hacer / Necesidad de generar un ingreso. Inserción laboral en diferentes actividades.</p>
<p>Trabajo infantil: valorado en función de la trayectoria laboral. Género: mujeres, referencia a trabajo y su articulación con la familia y el hogar - hombres: referencias al trabajo por fuera del ámbito doméstico.</p>		

En el apartado siguiente profundizamos sobre los valores que se le adjudican al trabajo:

## 2.d. - Valores asociados al trabajo:

A partir de las transformaciones en el mundo del trabajo y ante el aumento y profundización del desempleo y problemas de empleo analizados en el Marco Contextual, nos preguntamos si las tradicionales representaciones y valores asociados al trabajo se mantienen o se han ido modificando. Un eje de indagación de esta tesis fue si los valores que constituyeron una sociedad centrada en la ética del trabajo –en términos de lo analizado en el Marco Teórico– han sufrido modificaciones.

En las entrevistas a receptores de PSE y PTC hemos tratado de identificar cuáles son los valores que se le asignan a esta noción, que ha ocupado un lugar de centralidad en nuestra



cultura, surgiendo apelaciones al carácter multidimensional que tiene el trabajo<sup>54</sup>.

- 2000: Distinguimos que aún permanecen los valores tradicionales asociados al trabajo, uno de ellos es la dignidad que brinda y la articulación con la dimensión económica: *“un trabajo es lo que te permite mantener a la familia dignamente”* (2000, M, 35, PBB). Asimismo, se alude a valores morales, al disciplinamiento y efectos en la organización social que la denominada “cultura del trabajo” produce: *“había personas de mal vivir que a partir de que trabajan en el plan, son padres de familia”* (2000, H, 54, PBB). En esta última cita, también se vislumbra la valoración que se hace del PSE (específicamente aquí se trata de un receptor del PBB que equipara al plan con una actividad laboral) en tanto permite recuperar o descubrir a sus receptores las significaciones y atributos morales que conlleva el trabajo; al respecto el mismo entrevistado alude a la dimensión social y subjetiva de esta noción *“había jóvenes que no habían trabajado nunca, no tenían el hábito del trabajo, esto les ha hecho mucho bien”*. Retomando lo planteado por trabajadoras sociales del barrio El Carmen cuando referían que una de las estrategias ante casos de adicciones en el barrio era tratar de conseguir un cupo en las cooperativas para generar una contención a través del trabajo y de las obligaciones que la participación en una cooperativa imponen, identificamos que las representaciones subyacentes a esta práctica son coincidentes con lo que la misma normativa y receptores de los programas explicitan.

- 2003: Después de años de desocupación, problemas de empleo y trayectorias que empezaban a desplegarse en el marco de los programas sociales, entre los entrevistados de 2003 mayores y de edades centrales las representaciones tradicionales sobre el trabajo, parecían empezar a resquebrajarse, de manera que sobrevivían algunas de las valoraciones relativas al trabajo, mientras que otras contrastaban con las posibilidades laborales concretas y con las oportunidades que encontraban en su cotidianeidad, generando dudas y falta de credibilidad sobre algunos tópicos:

Para indagar sobre los valores que conforman las representaciones sobre el trabajo, se apeló en las entrevistas a refranes populares: “para avanzar, hay que trabajar duro”, “el trabajo es salud”, “el trabajo dignifica”.

*Pienso que el trabajo dignifica. Si no tenés trabajo, no tenés nada, pero no creo que sea cierto eso de ‘para avanzar hay que trabajar duro’, porque un pobre como nosotros*

---

<sup>54</sup> Nos referimos a las dimensiones económica, social y subjetiva, desarrolladas en el Marco Teórico.

*no tiene posibilidades de estar mejor; estamos mejor que otra gente que se ve en TV, pero para nosotros está cada vez peor. Ni una changa le sale a mi esposo. Se puede avanzar si hay trabajo y te pagan bien* (2003, M, 37, PJHD).

Asimismo, en algunos casos se identifica que ciertos valores como la dignidad se le atribuyen a objetos diferentes al del trabajo: *“Nosotros somos más dignos que una persona de alta categoría, nosotros nos esforzamos, tratamos de arreglarnos, somos más dignos”* (2003, M, 31, PJHD ex-PBB). Ante la situación de desocupación y las condiciones de vida, el trabajo deja de ser el objeto que dignifica; puede serlo también la forma de atravesar las difíciles contingencias.

La relación entre expectativas y oportunidades influye en la falta de credibilidad acerca de los valores tradicionales que se transmiten en los refranes mencionados: *“no conseguimos trabajo por nuestra presencia, te miran y te descartan”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB) *“vas a buscar trabajo, pero te encontrás con veinte personas con estudios y no hay posibilidad para nosotros”* (2003, M, 31, PJHD). La falta de oportunidades se vincula con los requerimientos del mercado laboral y abarca aspectos inherentes a la calificación, formación e incluso a la apariencia física. Los mismos entrevistados evalúan que no cumplen con los requisitos, lo que configura una suerte de estigma social en lo que hace al trabajo. Las vivencias que esta situación genera en los entrevistados son las de injusticia ante la falta de oportunidades que tuvieron para formarse y el correlato actual en la ausencia de oportunidades para acceder a un puesto de trabajo. También provoca vivencias de injusticia la falta de reconocimiento por saberes y actitudes con los que se cuenta y que no encuentran lugar en el mercado laboral.

Los más jóvenes descreen de los valores transmitidos por los refranes aludidos: *“para avanzar hay que trabajar duro o que el trabajo dignifica es una ideología que nos imponen para hacernos trabajar más, para que los plebeyos trabajen más y los nobles no.* (2003, M, 25, PJHD). En la misma línea, un joven señalaba con ironía: *“si el trabajo es salud, entonces ¡que trabajen los enfermos!”* (2003, H, 23, PJHD).

En relación al género, nuevamente entre las mujeres se alude al trabajo y su proyección en el ámbito doméstico: *“Claro, el trabajo dignifica... pero con lo poco que te pagan te desanima. Al segundo día ya no te alcanza para nada; te hace sentir mal. Si tenés que comprar algo te alcanza sólo para un hijo y ya para el otro día no tenés más nada”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

- 2009: simultáneamente a la perspectiva de recuperación de las fuentes laborales, las representaciones sobre el trabajo en los mayores y los de edad intermedia parecían rescatar algunos valores que generaban falta de credibilidad en la etapa anterior. Sin embargo, los dichos y lo que ellos transmiten eran comprendidos en articulación a referencias de orden individual, ya no se expandían a una organización social tal como eran comprendidos en el 2000: *“El trabajo es salud porque es parte de la rutina de cada uno. Te ayuda en muchas cosas, analizás en el trabajo lo que te pasa en tu casa... al no estar en tu casa, podés pensar sobre lo que pasa allí. Es como una terapia más. A mi me gusta trabajar.* (2009, M, 42, PF). Otra entrevistada afirmaba: *“Para mi el trabajo es salud. A mi me encanta trabajar, me hace bien”* (2009, M, 39, SCyE).

Por otra parte, si bien se rescataban valores y representaciones tradicionales, se lo hacía con la presencia de ciertos reparos, sin generar una total adherencia: *“el trabajo dignifica si cuando uno trabaja está contento, si está bien pago. Si es así está bien, entonces dignifica”* (2009, H, 56, PAT ex PJHD-PBB), situación que identificamos incluso en los mayores, lo que sostenemos se explica por las experiencias de desocupación y problemas de empleo que han padecido o aún padecen.

Entre los más jóvenes se presentaba un desconocimiento sobre los refranes, ya que -acompañando a la falta de credibilidad ante la situación de desocupación- han pasado a estar en desuso en los últimos años; incluso generaba alguna dificultad entenderlos por sí solos: *“nunca había escuchado esos dichos... ¿y qué quiere decir que el trabajo dignifica?”* (2009, M, 29, PAT).

Otro rasgo que hallamos es que en esta etapa del trabajo de campo, se recuperaba el sentido del estudio como parte del progreso –tal como veremos en el siguiente: *“es cierto que trabajar dignifica y que para avanzar hay que trabajar duro... sino, no llegás a nada. Hoy mis hijos tienen la oportunidad de estudiar. Siempre les digo: ‘aprovéchenlo’”*. (2009, M, 40, PF).

- 2012: los entrevistados cooperativistas del PAT en forma espontánea aludían a la dignidad y a la dignificación a través del trabajo que se encontraban realizando: *“para mí, el trabajo en la cooperativa es un trabajo digno y dignifica”* (2012, H, 58, PAT) *“en las cooperativas trabajamos, cumplimos con la tarea, estamos ganando nuestro sueldo, esto no es para vagos, es algo diferente a un plan”* (2012, M, 37, PAT ex-PJHD). Advertimos entre los entrevistados adherencia a la noción de trabajo que propicia el MDS y que distinguen al PAT de otros

programas, diferenciándose respecto de los “beneficiarios” de PSE y PTC.

En los jóvenes se distingue desconocimiento sobre valores tradicionalmente asociados al trabajo que se mantiene inalterable respecto a lo surgido en la etapa anterior, formando parte de su habitus las características del trabajo intermitente con la que han crecido en sus hogares desde pequeños y por lo tanto, sin posibilidad de credibilidad en los mencionados valores.

<b>Período</b>	<b>Valores asociados al trabajo</b>
<b>2000</b>	Valores tradicionales asociados al trabajo (dignidad, organización social y disciplinamiento). Proyección de estos valores a nivel social.
<b>2003</b>	<i>Mayores y edades intermedias:</i> resquebrajamiento de representaciones sociales del trabajo tradicionales: se vincula con las expectativas/oportunidades, trayectoria laboral y en los programas. Posibilidad de asociar los valores tradicionales a otros objetos diferentes al trabajo.  <i>Jóvenes:</i> descreimiento de valores tradicionales sobre el trabajo. <i>Mujeres:</i> asocian con la proyección del trabajo en las familias y el hogar (dificultades de acceso al consumo a través del ingreso generado por el trabajo).
<b>2009</b>	Recuperación de valores tradicionales, aunque sin total adherencia y con ciertos reparos. Articulación con situaciones individuales. <i>Jóvenes:</i> desconocimiento sobre los dichos, que ya han quedado en desuso (falta de credibilidad sobre lo que transmiten y contraste con oportunidades laborales).
<b>2012</b>	<i>Cooperativistas:</i> recuperación de la dignidad y dignificación atribuida al trabajo como valores, (en entrevistados que no cuentan con trayectoria en programas de empleo). <i>Jóvenes:</i> desconocimiento de estos valores, más apertura para tratar de entenderlos.

A partir del análisis realizado, podemos afirmar que las representaciones sobre el trabajo y los valores a ellas asociadas han sufrido cierta mutación en relación a la variable temporal, la pertenencia generacional, trayectoria laboral y trayectoria en los programas sociales: en 2000 aún persistían -pese a las experiencias de desocupación- los valores tradicionales sobre el trabajo; en 2003, con una trayectoria de desocupación de más larga data y sobre todo frente a la dialéctica expectativas/oportunidades que se les ofrecía a los agentes entrevistados estas representaciones se resquebrajan; en el caso específico de los jóvenes se descreo de dichos valores. En las mujeres persisten las referencias a asociar el trabajo con la organización familiar y con las posibilidades y limitaciones de la actividad laboral en relación con el hogar. En 2009, se recuperan con ciertos reparos algunos valores vinculados al trabajo, pero se conforma una perspectiva individual, abandonando la mirada colectiva que se mantuvo hasta

el inicio del trabajo de campo de esta investigación. En los jóvenes encontramos un desconocimiento sobre estos valores. En 2012 los cooperativistas recuperan el valor de la dignidad asociado a las cooperativas; en los jóvenes permanece el desconocimiento de las representaciones tradicionales del trabajo.

A continuación retomamos un tópico que mencionamos en este apartado: representaciones sobre el progreso y su vínculo con el trabajo.

### **2.e.- Representaciones sobre el progreso, el trabajo y perspectivas de futuro:**

Un aspecto de las representaciones sobre el trabajo que abordamos es el inherente a las concepciones sobre el progreso. Tradicionalmente éste era asociado al estudio y al empeño en el trabajo; ante las transformaciones en el mercado laboral nos interrogamos por las particularidades de estos elementos que forman parte constitutiva de las representaciones sobre el trabajo.

Para indagar estas cuestiones, uno de los ejes que incluimos en las entrevistas se centró en las expectativas para sí mismos y para los hijos. Entre las respuestas se identifican diferentes tópicos como el valor del estudio configurando el capital escolar; el capital social; la articulación entre expectativas y oportunidades.

- 2000: La configuración de progreso implica una perspectiva de futuro; para los informantes el tiempo futuro se veía como inasible, no era posible en esta coyuntura pensar en un momento posterior, prevalecía el tiempo presente, -incluso en las primeras entrevistas realizadas a fines de 1999, circulaban rumores acerca de que el PBB iba a discontinuarse y los entrevistados no sabían cómo se resolvería su situación particular-.

En 2000, los anhelos de los entrevistados para un futuro, se vinculaban fundamentalmente a que los hijos pudieran tener mejores condiciones de vida, asociadas al acceso a un consumo básico: *“para un futuro quisiera que mis hijos conozcan lo que yo no pude: que puedan comer un asado una vez por mes, un pollo cada quince días. Nosotros siempre vivimos con lo justo”* (2000, H, 35, PBB) y lo que se esperaba era estabilidad *“uno no pretende volver a lo de antes, pero sí que mejoren y estabilicen las cosas”* (2000, H, 56, PBB). La aseveración que hacemos de la falta de un horizonte para sí está fundada en la ausencia de perspectiva de futuro que expresaban los entrevistados *“El obrero hoy no tiene salida”* (2000, H, 30, PBB).

- 2003: se presentaron ciertas perspectivas en cuanto al nuevo gobierno, a diferencia de la etapa anterior, había muchos receptores del PJHD con años previos de trayectoria en el marco

de un PSE –muchos informantes antes se encontraban en el PBB- y esta experiencia parecía recaer en la perspectiva de un futuro, en la conformación de expectativas hacia adelante aun reconociendo las dificultades particulares y del contexto en general. Lo que identificamos son especificidades de acuerdo a la pertenencia generacional: en el caso de los entrevistados mayores las expectativas se asociaban a los hijos y a los nietos; en general lo que esperaban era que la situación cambiara para el bien de las generaciones que los sucedían; ellos sentían que de alguna manera ya no contaban con otras oportunidades para sí mismos: *“Yo ya me siento cumplido. A mí ya no me toman por la edad, ahora piden más cosas, más estudio, computación... espero que haya trabajo para mis hijos, para la gente joven”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB). La posibilidad de aprendizaje algunos entrevistados mayores parecían percibirla como un aspecto negado, al respecto una entrevistada comentaba que cuando estuvo en el PBB intentó cursar en el marco del plan la escuela primaria: *“Para aprender hay que tener posibilidades y cabeza. Yo empecé, pero no me quedó nada. Hago una letra y me la olvido. Será la memoria, me faltará vitamina...”* (2003, M, 58, PJHD), así la entrevistada planteaba sus limitaciones y las interpretaba por una falencia en su nutrición, ligada a las precarias condiciones de vida.

Los entrevistados más jóvenes y de edades intermedias, anhelan para el futuro tener trabajo y vinculan este deseo con el de cubrir necesidades básicas; en los hombres también prevalece la responsabilidad enmarcada en el modelo de hombre proveedor: *“yo espero que haya buenos trabajos, que mis hijos estén bien y que les pueda dar de comer”* (2003, H, 37, PJHD).

La diferencia entre los más jóvenes y los mayores es que en los primeros conviven las aspiraciones para sus hijos o familia con las expectativas y deseos para ellos mismos:

*A mi hija le quiero dar el mejor futuro: pienso sacrificarme más para darle un buen estudio y que lo siga, no como hice yo. Quiero darle mejor contención a nivel económico y a nivel sentimientos que la que yo tuve. Para mí también tengo un montón de proyectos: terminar el colegio, seguir una carrera, trabajar mucho* (2003, M, 25, PJHD).

En los agentes entrevistados en esta etapa, entre las expectativas para los hijos se señalaba al estudio en tanto se lo consideraba como un elemento que brindaba mayores oportunidades para progresar: *“quisiera que mi hija estudie, para que pueda conseguir un trabajo”* (2000, M, 35, PBB); *“nos estamos esforzando para que los chicos puedan estudiar computación, pensamos que posiblemente eso sea un beneficio”* (2000; H, 35, PBB). El valor del estudio y capacitación es comprendido como parte del capital escolar y a éste como un factor que se

vincula con la perspectiva de mejora de las oportunidades laborales.

En 2003 -habiendo pasado muy recientemente la crisis de 2001 y 2002-, los entrevistados analizando en un plano general el valor del estudio lo evalúan positivamente, manteniéndose intacto este valor. Asimismo, éste se vincula al capital escolar como un factor que abre posibilidades laborales. Sin embargo, se presentan diferencias respecto a las expectativas para los propios hijos al contemplar las oportunidades concretas que ellos tienen, poniendo en relación al capital escolar con el capital social.

Las siguientes citas ilustran dos posiciones diferentes que identificamos en los entrevistados en este período:

*1º) Siempre trato de ir para adelante. Para mí, primero está la educación. Mi hijo está en la escuela privada, me esfuerzo para que pueda seguir yendo ahí porque la disciplina es distinta, hay otro control con la gente que va allí. A la pública va toda clase de gente. Espero que mi hijo tenga un techo, una educación. Por eso mi esfuerzo, para que él tenga una buena educación (2003, M, 47, PJHD).*

En este fragmento se pone en evidencia una correspondencia entre las prácticas de la entrevistada y la valoración positiva sobre el estudio. También se observa el reconocimiento y relevancia que tiene el capital social, como otro de los factores que inciden –en articulación con el capital escolar- en las mejores posibilidades que pueden desplegarse cuando ambos se combinan sintonizando entre sí.

Distinto es lo que ilustra el fragmento que sigue:

*2º) Hoy el estudio es primordial para conseguir un trabajo, pero no sé si mandaré a mis hijos al secundario porque si seguimos viviendo acá, todo el esfuerzo de mandarlos para que sigan estudiando... los chicos vuelven acá y se juntan con los de acá. Si ellos fueran a una escuela del centro se relacionarían con gente de más nivel que uno pero después vuelven y se encuentran con esto; se seguirían juntando con la gente de acá, así que no tendría sentido tanto esfuerzo. Pienso que hoy si mis hijos fueran grandes, no estudiarían. Hoy los jóvenes no tienen futuro. El que trabaja todo el día es por poca plata (2003, H, 36, PJHD ex-PBB).*

Lo que aquí se plantea adhiere a la valoración positiva del estudio y a la articulación de éste con la perspectiva de inserción laboral. Del mismo modo, se asocia el capital escolar con el capital social como determinantes para una inserción laboral que permita una salida diferente a la de los padres. Sin embargo, las prácticas evidencian una aparente contradicción con dichas valoraciones; en la orientación que asumen dichas prácticas prima el habitus. También es relevante considerar la coyuntura, la representación del contexto en general, de las particularidades del mercado de trabajo y la imposibilidad de establecer un capital social con

características distintas a las que se desarrolla en el ámbito del barrio. Ante la evaluación entre expectativas-oportunidades se define la posibilidad de que los hijos no continúen sus estudios; parece presentarse cierta resignación a que se reproduzcan las condiciones de pobreza y de falta de oportunidades. Este mismo entrevistado, planteó con tristeza: *“pensar que yo dejé Misiones, mi gente, mi familia para venir acá y progresar. Acá logré tener esta casa, pero... siempre pensé que iba a poder progresar, que iba a ser distinto...”* (2003, H, 36, PJHD ex-PBB).

En la misma línea, otra entrevistada sintetizaba: *“Hasta para trabajar en una verdulería hoy te piden estudios. El estudio es bueno, pero ¿de qué sirve si no conseguís trabajo? Son las dos cosas: el estudio sirve, pero ¿sirve?”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB). Ante la ausencia de oportunidades laborales, en un contexto de desempleo importante las precarias condiciones de trabajo inciden en que la representación del estudio como elemento que garantice una movilidad social ascendente se vea resquebrajado en esta coyuntura.

Atender a las trayectorias laborales y al capital escolar de los entrevistados permite comprender estas resignificaciones sobre el estudio, el trabajo y el progreso: mayormente quienes modelan las representaciones con estos sentidos son quienes han iniciado su trabajo en la niñez, teniendo que abandonar la escolaridad muy temprano. De modo que es parte del habitus de dichos agentes la inserción laboral de los niños con el consecuente abandono escolar como estrategia de reproducción familiar en contextos de adversidad. Para estos agentes pareciera que el estudio “sirve” para aquellos que ocupan otra posición social, que en contextos como el que se vivía en 2003 –a poco de haber pasado por la crisis 2001-2002- la escolaridad para los hijos no es un proyecto tangible en tanto no implica una posibilidad de salida. Por otra parte, los entrevistados dan cuenta del esfuerzo que implica para los padres que los hijos permanezcan en el sistema escolar y la relación que se percibe entre “costos-beneficios” no resulta para todos favorable, en tanto el futuro parece verse negado para ellos en esta coyuntura.

Como anticipamos, el capital escolar también está asociado a las valoraciones del estudio y las posibilidades que éste puede ofrecer como factor de movilidad social ascendente, así como a las expectativas en cuanto a mejorar la propia formación. Quienes cuentan con mayor nivel de educación formal en el marco de los PSE en general hacen contraprestación en las instituciones barriales, estas experiencias –entre quienes cuentan con estudios formales más avanzados- han despertado inquietudes y motivaciones en algunos agentes: *“desde que estoy*



*en el plan, estoy como ayudante de enfermería: me di cuenta que me gustaría mucho hacer un curso de enfermería profesional y voy a tratar de hacerlo”* (2003, M, 29, PJHD).

Otra dimensión del progreso que se asocia con el trabajo está vinculada con la remuneración. En relación a este aspecto y al concebir a los PSE como trabajos, en 2003 los entrevistados daban cuenta de la necesidad de progresar a través de un aumento en sus ingresos, desde su perspectiva consideraban como solución un aumento de la exigencia de horas como contraprestación a cambio de recibir una suma de dinero mayor: *“si para avanzar hay que trabajar duro, entonces por qué no nos hacen trabajar 8 horas y nos pagan \$ 300. Es cierto que si no tenés trabajo no sos nadie, pero ¡que nos hagan trabajar más y nos paguen más!”*<sup>55</sup> (2003, M, 36, PJHD); otros trataban de incrementar sus ingresos consiguiendo un trabajo informal más el que percibían por el PJHD: *“yo ahora con los dos trabajos<sup>56</sup> estoy mejor. Lo que pasa es que con lo que pagan en el plan, o le compro algo a mi nene o me compro para mí. Nunca alcanza para comprar para los dos...”* (2003, M, 29, PJHD).

- 2009: la situación laboral mostraba signos evidentes de recuperación lo que se reflejaba en un retorno a la significación del estudio, su vínculo con la inserción y las mejores oportunidades respecto al trabajo: *“Espero que mis hijos estudien, siempre les digo que estudien para poder progresar”* (2009, M, 40, PJHD).

Asimismo se daba muestras de las expectativas para los hijos valorando el capital escolar y vinculándolo con un saber – hacer propio de un oficio, algo que parecía perdido después de la crisis 2001-2002 dando indicios de una resignificación: *“Espero que mis hijos estudien, que terminen el secundario, que tengan un oficio. Les pongo mi ejemplo: me junté muy chica, no terminé la escuela; si yo hubiera estudiado, hubiera sido alguien, viviría mejor.”* (2009, M, 29, PJHD).

Asimismo, muchos agentes entrevistados en este período se encontraban estudiando o tenían el proyecto de retomar estudios que en otro momento habían abandonado: *“el lunes empiezo a la tarde con la escuela, 7° grado. Yo quisiera terminar el primario. Siempre tuve planes de seguir estudiando”* (2009, M, 29, PJHD).

Una estrategia que los entrevistados visualizaban como forma de progreso es la búsqueda de

---

<sup>55</sup> La entrevistada aludía a la posibilidad de que se dupliquen las 4 horas diarias que le exigían como contraprestación y en correspondencia, también los \$ 150 que percibía por el PJH.

<sup>56</sup> Uno de los “trabajos” a los que se refiere la entrevistada es al PJH.

un trabajo que les permitiera salir del programa o complementarlo: *“yo pienso que hoy día para progresar tendría que buscar un trabajo como mucama o ayudante de cocina en un restaurante”* (2009, M, 42, PF). Se observa en esta coyuntura una posibilidad de salida del programa, seguramente porque hay una recuperación de fuentes de trabajo y al mismo tiempo porque los mismos entrevistados conocen la historicidad de los programas y de las experiencias de sus “beneficiarios”; esto es que los programas en algún momento concluyen, o que por diferentes motivos los receptores pueden ser dados de baja.

- 2012: la escolaridad para los hijos se valoraba pero además estaba absolutamente ligada con el cobro de la AUH *“¡Más vale que el estudio es importante! Hoy sin estudios no se consigue un trabajo... además si los chicos no van a la escuela no cobramos la Asignación”* (2012, M, 25, PAT). De algún modo desde el Estado se ejerce un control sobre el cumplimiento de la escolaridad, sin dejar lugar a las dudas o reparos que encontrábamos en 2003 por parte de una porción de entrevistados sobre la permanencia de sus hijos en la escuela.

En las entrevistas realizadas a cooperativistas, lo que se planificaba como modalidad de progreso estaba asociado con la obtención de autonomía por parte de las cooperativas, que redundaba en la independencia de los cooperativistas al PAT:

*Todavía no tenemos la matrícula, está en trámite, pero está tardando mucho. Esto es un programa, la matrícula nos daría autonomía para hacer otras cosas. Los programas siempre son cortos. Con la matrícula podríamos licitar, yo sé lo que los ministerios pagan a las cooperativas por ejemplo para limpieza, mantenimiento. Nosotros podríamos hacer muchas cosas* (2012, H, 45, PAT ex-PJHD).

Lo que hacen como cooperativas con inscripción en el PAT planifican hacerlo de modo independiente, desde la misma cooperativa ofreciendo sus servicios, de esta manera, se visualiza una salida del plan y una forma de progreso personal que involucra al progreso y gestión conjunta con los compañeros integrantes de la cooperativa.

A diferencia de una parte de las entrevistas tomadas en 2003, el progreso y los proyectos para un futuro se conciben por fuera del plan y se delinean propósitos que abarcan a un colectivo, el de la cooperativa. El interés se centra en generar mayores ingresos implicando una organización del grupo con el cual se comparten actividades y una idea de trabajo que va más allá del programa:

*No quiero quedarme con los \$ 1200; lo que quiero es ofrecer lo que hacemos en el PAT, afuera. Lo he comentado con mis compañeros y ellos están conformes, todos quieren participar. Pensando en un futuro, lo que queremos es ganar más como*

*cooperativa. No queremos que esto se acabe* (2012, H, 58, PAT).

Lo que se observa es un pasaje que parece estar construyéndose de un plano meramente individual a otro de índole colectivo; de la intención de generar autonomía y darle continuidad a la propuesta que han conocido a través del PAT pero en un marco que excede al programa.

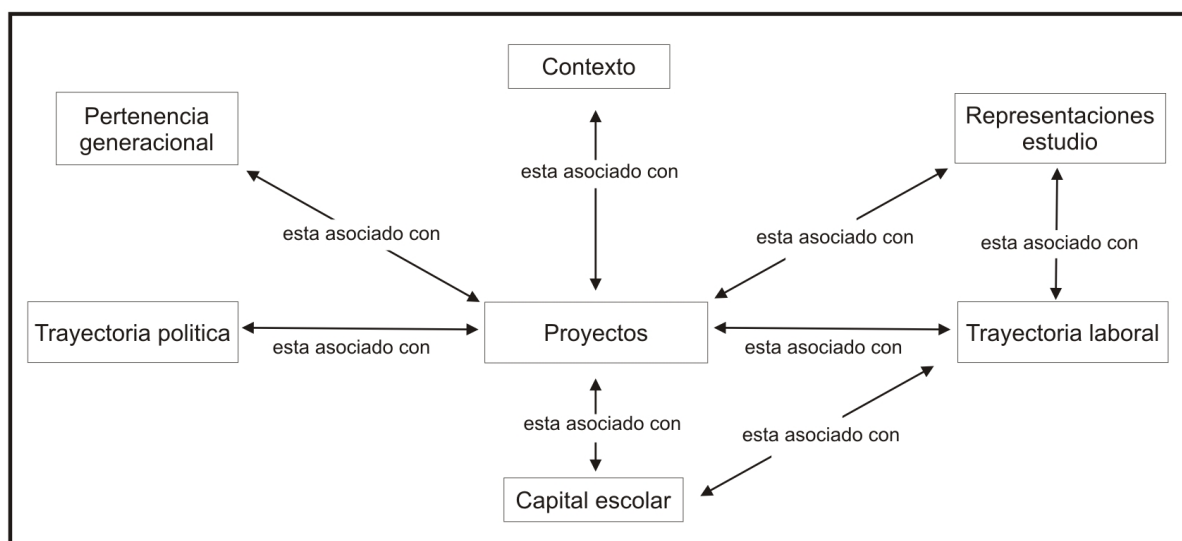
Otro aspecto que permanece en 2012 como en las dos etapas anteriores ligado al futuro y el valor asignado a la educación es que algunos entrevistados se encontraban estudiando –en este caso a través del FINES que depende del Ministerio de Educación- o manifestaban su deseo por estudiar. En el caso de las mujeres, se ha planteado por parte de algunas entrevistadas la dificultad para retomar la escuela y combinar con sus obligaciones en la cooperativa y las tareas de cuidado en la familia *“me gustaría seguir estudiando para terminar la escuela, pero no puedo por mis hijos y porque tengo que cuidar a mis nietos”* (2012, M, 37, PAT).

En otro orden, un elemento que persiste en las distintas instancias de recolección de datos como factor de progreso es la cercanía a punteros políticos o la militancia en agrupaciones con poder político para acceder a un puesto de trabajo o para garantizar la obtención o permanencia de un cupo en un programa. Esto también se presenta en los discursos de los entrevistados dando muestras de las vivencias de injusticia que se mantienen en torno a quienes “no trabajan” o no cumplen con las condicionalidades de los programas y de todos modos cobran.

Otro aspecto que forma parte de los proyectos asociados con el trabajo es la perspectiva de conseguir un puesto con beneficios sociales, esta perspectiva se encuentra presente en los entrevistados –en general mayores o de edades intermedias- que cuentan en su trayectoria laboral experiencia en un empleo formal. Dichos entrevistados, además, son quienes diferencian con claridad y de modo contundente un trabajo genuino de la actividad que se efectúa como contraprestación en un PSE.

Las asociaciones que estudiamos en este apartado donde abordamos la perspectiva de futuro, progreso y su articulación con las representaciones sobre el trabajo se ilustran en el siguiente gráfico:

Gráfico: Futuro, progreso y su articulación con las representaciones sobre el trabajo:



La posibilidad de delinear un futuro está asociada con las representaciones sobre el contexto; la pertenencia generacional incide en proyectar un futuro para las generaciones que se suceden o también para uno mismo; el contenido de los proyectos pensados como oportunidades de progreso también se articula con las representaciones del contexto y con las del estudio; asimismo, se encuentran estrechamente vinculadas con el capital escolar, la trayectoria laboral y política. Dichas trayectorias configuran un habitus y demarcan una posición en la estructura social, en función de esta posición se delinea el progreso en relación al trabajo.

**2.f. Representaciones sobre los programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos:**

- Actividades de contraprestación y condicionalidades: prácticas, representaciones y vivencias:

En relación a las condicionalidades y actividades de contraprestación surgieron varias cuestiones respecto a los sentidos que se le otorgan a las mismas. Para su análisis establecimos articulaciones entre las representaciones sobre las condicionalidades y actividades de contraprestación con las significaciones que éstas tienen para los entrevistados e indagamos cómo éstas se relacionan con las representaciones sobre el trabajo; asimismo, identificamos vivencias subjetivas inherentes a estos tópicos.

. 2000–PBB: los receptores del PBB consultados, planteaban que a partir de las actividades

llevadas a cabo en el marco del programa *“se mejoró la calidad del vida del barrio”*, pero al mismo tiempo percibían que con el plan *“se va cubriendo todo lo que es mano de obra”* (2000, H, 56, PBB), dando cuenta de esta manera que los mismos receptores de programas ya en ese momento –sin contar con la historicidad que después dichos programas tendrían–, percibían el reemplazo de la creación de empleos públicos por el trabajo de los denominados “beneficiarios”. En relación a la evaluación acerca de que con el plan se mejoró la calidad de vida se refieren a cuestiones que hacía tiempo estaban relegadas en el barrio y que pasaron a realizarse en el marco del programa: *“el plan sirvió para la misma seguridad del vecino, ahora hay gente y movimiento todo el tiempo en el barrio, gente que está trabajando”* (2000, H, 54, PBB); *“se hicieron obras con el canal por las inundaciones que teníamos, ¿quién iba a pensar que acá íbamos a tener asfalto? las obras las hizo el municipio y se colaboró desde el plan con esas tareas”* (2000, H, 35, PBB).

Asimismo, otro aspecto valorado respecto al PBB fue la posibilidad de hacer o completar los estudios primarios en el marco del programa como parte de las condicionalidades. También se evaluó positivamente la disciplina que generó en receptores que no tenían incorporado el hábito del trabajo, inculcando a través de la imposición de una rutina y del control respecto al cumplimiento de las condicionalidades a través de la contraprestación la denominada “cultura del trabajo”<sup>57</sup>, situación que los mayores señalaban que se presentaba frecuentemente en los jóvenes del barrio que habían accedido al plan y que no tenían experiencia laboral. En relación a este aspecto es de considerar lo que se explicitaba en la misma normativa del PBB, de emular en la organización de la contraprestación lo que es la organización laboral, de modo que hay una correspondencia entre la propuesta de la “letra escrita” y lo que los mismos receptores evalúan.

En otro orden se valoraba el ingreso percibido por el programa, aunque en particular con los entrevistados del PBB se ha presentado la situación de que ellos recibían inicialmente una suma mayor en la primer etapa del plan; en la segunda ésta se modificó a la baja por lo que los entrevistados planteaban *“entrar al plan fue bueno, nos servía porque nos llevábamos un sueldo, mejorábamos, pero hace un año nos bajaron el sueldo...”* (2000, M, 35, PBB), esa baja desanimó un tanto a los entrevistados, aunque no dejaban de reconocer que *“hoy en día es más bajo el salario en una empresa de limpieza que lo que ganamos acá y encima en las empresas te hacen contratos sólo por tres meses”* (2000, M, 35, PBB), conformando una

---

<sup>57</sup> Este aspecto lo hemos abordado en la sección “Valores asociados al trabajo”

valoración del plan que no dejaba de ser positiva. La comparación que los entrevistados establecían con un trabajo genuino y la visión resultante de que en el plan incluso estaban mejor que en un trabajo al que podrían acceder influyen en emparentar a la actividad de contraprestación y las condiciones en las que ésta se realiza con un trabajo. En esta representación resultaba fundamental la posición de los entrevistados en el mercado laboral, la que se encontraba determinada –entre otros aspectos- por el escaso capital escolar, la trayectoria laboral y los propios requerimientos de dicho mercado. Los entrevistados conocían, percibían y vivenciaban cuáles eran sus posibilidades de inserción laboral en puestos de baja calificación, baja remuneración y contratación precaria. Sobre estas cuestiones registraban experiencias y vivencias de discriminación, que incidían en la valoración favorable del plan. El habitus construye una representación favorable de los programas en este sentido. Cabe aclarar que estas experiencias inciden en la conformación de representaciones sobre los programas y se mantienen en todas las etapas de recolección de datos, tal como ponen en evidencia las siguientes citas correspondientes a otras etapas del trabajo de campo:

*En los trabajos buscan gente con buen aspecto, te discriminan porque ellos piensan que tenés mal aspecto. Piden gente que sea más alta, con la mirada me lo hacen sentir. En un negocio, no servís porque sos pobre. Cuando yo le digo esto a mi marido, me dice: ‘no te toman porque sos bruta, porque no tenés estudios, por eso no te toman’*(2003, M, 36, PJHD)

*“A mí me cuesta más conseguir un trabajo, que me paguen lo que corresponda porque soy boliviana... si hasta en la cooperativa me dicen ‘bolita’”* (2009, M, 27, PAT).

A partir de lo expuesto, podemos afirmar que el habitus y la dialéctica entre expectativas-oportunidades estaban asociados a las representaciones y valoraciones positivas respecto de los programas, allí encontraban un espacio de inclusión. Al igual que –y como desarrollamos en el Marco Teórico-, el trabajo tiene diferentes dimensiones, en la experiencia de inscripción a un programa, además de generar un ingreso, se despliegan otras cuestiones ligadas a la socialización, al compartir experiencias con pares; subjetivamente abre posibilidades que los agentes entrevistados no encontraban en otros espacios. Estos aspectos confluyen en que gran parte de los informantes vivencie a la experiencia en el marco de un PSE con la de un trabajo.

Es necesario detenerse en quienes eran los que distinguían las diferencias entre un programa y un trabajo genuino: quienes tenían trayectoria laboral en el empleo formal, -que coincidía con entrevistados mayores y algunos de edades centrales- reconocían diferencias entre un PSE y un trabajo genuino: *“es una gran mentira el plan. Acá no tenemos descuentos, la*

*capacitación que nos dan no sirve*” (2000, M, 47, PBB).

Esta última cita, nos introduce en el tratamiento de la valoración sobre la capacitación en general y en particular en el marco de los programas: en general, en las entrevistas realizadas en 2000, la capacitación en sí no era desvalorizada, aunque sí lo era la capacitación recibida en el PBB: *“nos han dado un curso de electricidad teórico, ¿de qué sirve si no podés practicar?”* (2000, H, 30, PBB). Por otra parte, los entrevistados preferían no hacer ningún curso porque *“se corría el rumor de que los cursos duraban 3 meses y después te dejaban afuera del plan, por eso los hicieron pocos”* (2000, M, 44, PBB). La representación sobre la capacitación se asemeja a lo que planteábamos anteriormente respecto a las representaciones sobre el estudio: en líneas generales en todas las etapas de recolección de datos las valoraciones fueron positivas; sin embargo en contextos más adversos el valor sobre el esfuerzo que implica el estudio era puesto en cuestión precisamente por la imposibilidad de ver un horizonte que viabilice un cambio favorable en la propia situación personal o familiar.

La cita anterior que hace referencia al rumor expresaba una cuestión que recurrentemente ha surgido en las entrevistas tomadas en todas las etapas de trabajo de campo: la ausencia o escasez de información formal que circula en el marco de los programas es sustituida por el rumor o información “boca a boca”. La desinformación genera malestar entre los destinatarios de programas, incertidumbre y en ciertos períodos ansiedad, por ejemplo en el tiempo anterior a la segunda etapa del PBB ante la duda acerca de su continuidad, cambios de coordinadores y ante los motivos de posibles bajas.

Respecto a los contenidos de la contraprestación, en líneas generales los hombres se sentían conformes con las actividades que realizaban, mayormente de mantenimiento en las instituciones del barrio, zanjeo, desmalezamiento de calles de El Carmen. Se presentaba una situación distinta entre quienes contaban con un oficio, ya que en la asignación de actividades no se habían atendido a los perfiles laborales, de modo que sentían una ausencia de reconocimiento por su saber-hacer en el marco del plan, la misma falta de reconocimiento que encuentran en el mercado de trabajo.

Considerando lo desarrollado en el Marco Teórico, el trabajo es una actividad y un espacio que también configura identidades, entre los informantes son sobre todo los mayores quienes se sentían identificados con un oficio, a partir de un saber – hacer construido desde su propia trayectoria laboral; la asignación de tareas en el programa que no estaban vinculadas al oficio generaba insatisfacción y en algunos casos sufrimiento.

El caso de las mujeres es particular, recordemos -como especificamos en el apartado sobre Trayectorias Laborales- que una porción del grupo de mujeres entrevistadas no había trabajado fuera del ámbito doméstico antes de ingresar al programa; otras que sí lo habían hecho se habían dedicado al trabajo doméstico remunerado no registrado y sólo una menor parte contaba con un oficio o experiencias en otras actividades laborales. En el marco del programa se les han establecido las mismas tareas que a los hombres; esta cuestión ha generado varios inconvenientes: por un lado, a nivel subjetivo ha producido malestar en el sentido de sentirse de alguna manera violentadas por tener que realizar actividades que culturalmente son consideradas como masculinas; por otro, el hecho de trabajar en la calle ha sido comprendido a la luz de ciertas representaciones que se vinculan con lo que podemos denominar jerarquía de los trabajos; en esta jerarquización –que forma parte de las representaciones sobre el trabajo de los agentes consultados- los trabajos que se efectúan en la calle son desvalorizados. Además, efectuar el trabajo en la calle les ha traído a las mujeres que se encuentran en pareja ciertos problemas con sus compañeros, ya que la exposición que implica la ejecución de tareas en los espacios públicos se asocia con la visión peyorativa de las mujeres en la calle; por otra parte, las mujeres relatan que surgen celos por parte de los hombres. Pareciera que el espacio público entre los entrevistados se restringía a la masculinidad, mientras que a la femineidad se les reservaba el espacio privado de la casa.

Atendiendo al capital escolar, quienes contaban con mayor nivel de educación, frecuentemente habían sido designados al cumplimiento de actividades en las instituciones del barrio y si se trataba de mujeres, especialmente en actividades con atención al público (secretarías, ayudantes de odontología o enfermería en la U.S.). Del mismo modo, quienes disponían de mayor capital social y político han efectuado las actividades de contraprestación en el marco de las instituciones, ya que de alguna manera es un espacio que ofrece mayor resguardo que desempeñarse en la calle, aunque desde la perspectiva de algunos entrevistados se valorizaba negativamente que la contraprestación en instituciones era más exigente respecto al cumplimiento de horario que en el resto de las actividades.

En el año 2000, la configuración identitaria de las mujeres receptoras del programa expresaba el atravesamiento de los aspectos anteriormente desarrollados: “*nosotras somos como mujeres de la calle, pero mal pagas*” (2000, M, 32, PBB), “*somos mujeres-albañil*” (2000, M, 25, PBB). Lo que se evidencia en estas citas es que se conformaba una identidad que daba cuenta de la desvalorización. Emparentar el lugar que ocupan con la prostitución pero con la diferencia de que ellas cobran mal, también se articula con la construcción de



representaciones que asignan a la construcción de femineidad las tareas de cuidado, circunscriptas al ámbito doméstico; lo que se alejara de esta representación y construcción social era evaluado negativamente.

En el mismo período, en el caso de los hombres, la figura del hombre proveedor como modelo de masculinidad dominante se veía cuestionado por la situación de desocupación y la inscripción a un programa *“nosotros no somos nada, somos la resaca”* (2000, H, 45, PBB). Lo que va en sintonía con lo que percibían de los otros y la ausencia de reconocimiento por las actividades y aportes que efectuaban al barrio *“no hay ningún reconocimiento por lo que nosotros hacemos”* (2000, H, 28, PBB); *“la misma gente del barrio nos denuncia si nos ve descansando; piensan que somos vagos”* (2000, H, 56, PBB), esa falta de valoración incluso la asociaban con la ausencia de materiales y herramientas necesarias para llevar adelante las tareas encomendadas *“para el barrido de las calles tenemos que barrer con cepillos que son un desastre, pedimos nuevos, pero no los entregan... ¡no les interesa!!”* (2000, M, 49, PBB). El reconocimiento lo encontraban mayormente en los espacios institucionales, en general por parte de los profesionales que allí trabajan *“en la salita, están conformes conmigo”* (2000, M, 27, PBB).

#### - 2003–PJHD:

La contraprestación en el marco del PJHD de acuerdo a la normativa que lo regula consiste en la realización de actividades comunitarias, de estudio, trabajo en empresas con convenio con el MTEySS.

La mayor parte de los informantes realizaban actividades comunitarias en el barrio, otros estaban incluidos en espacios institucionales y en algunos casos se planteó la participación en Comedores o Copa de Leche, contraprestación que se desplegaba mayormente entre quienes contaban con un vínculo más estrecho con referentes políticos u organizaciones:

*Yo era manzanera, soy manzanera - desde hace 5 años y por votación de la gente- y por el Plan Vida recibimos leche y como siempre sobraba leche y se la dábamos a los vecinos, le dije a la señora que es la coordinadora del Plan Vida de armar la copa de leche y ahora hago eso por el Plan”* (2003, M, 40, PJHD ex-PBB).

En casos puntuales nos hemos encontrado con situaciones atípicas que han sido consensuadas con los coordinadores: se trata por ejemplo del caso de una mujer que no podía hacer tareas pesadas físicamente y si bien ella era titular del PJHD el que efectuaba la contraprestación era su hijo de 20 años. Se trata de acuerdos informales que devienen en favores que compromete

a los receptores con los coordinadores y que desvirtúan la concepción original de la contraprestación tal como se especifica en las resoluciones del PJHD:

*El coordinador nos ofreció que yo haga la contraprestación y que mi esposo -que es el titular del plan- pueda hacer changas... El coordinador no quiso que yo trabajara en la calle por el tema del seguro, porque a mi el seguro no me cubre, lo cubriría a mi esposo, entonces hago manualidades con el grupo de manzaneras; si me piden que haga otra cosa, también... ¡Si hasta tuvimos que ir a hacer el censo por estar en el plan! Como no había gente, nos pidieron a nosotras que fuéramos (2003, M, 31, PJHD).*

Respecto a las actividades realizadas en el ámbito público, específicamente en la calle, al igual que en la etapa anterior de trabajo de campo, no estaba bien valorado por los entrevistados que las mujeres allí se desempeñaran: *“Yo antes trabajaba en barrido, éramos ocho en la cuadrilla. Ahora son cuatro, porque las chicas se ubicaron en el Comedor y en Roperos Comunitarios, porque que la mujer esté trabajando en la calle tampoco es bueno. Traía problemas en la casa y en la calle también” (2003, H, 36, PJHD ex-PBB).*

A diferencia de las actividades del PBB, las tareas más pesadas físicamente las realizaban los hombres, las mujeres si hacían labores en la calle, se restringían a las actividades de barrido. Entre las entrevistadas que ya tenían un recorrido previo en el PBB, a diferencia de cómo percibían en el año 2000 su participación en el trabajo de zanjeo, desmalezamiento, etc.; en esta etapa de recolección de datos más a la distancia las mujeres con experiencia laboral previa en tareas rurales recordaban que *“a nosotras no nos parecía tan pesado el trabajo” (2003, M, 36, PJHD ex-PBB)*, sin embargo, mientras lo hacían en el 2000 nadie planteaba esto, pareciera que negaban las connotaciones que para ellas tenían estos quehaceres, generándoles una imagen de mujeres fuertes; en cambio, otras entrevistadas en 2003 han señalado que las actividades realizadas en el PBB les ha generado problemas de salud *“yo tengo una hernia de disco, que me la hice trabajando en el PBB” (2003, M, 58, PJHD).*

Otra situación que se presentaba en el relato de los entrevistados eran las vivencias de injusticia que generaba la situación de que hubiera receptores que no efectuaban ninguna contraprestación, lo que se vinculaba con acuerdos informales con los referentes políticos *“en el Plan hay muchas injusticias. Hay mucha gente que cobra y no hace nada. Familias enteras que cobran. Yo trabajo por el plan como portera en una escuela. Lo triste es la poca equiparación que hay, porque hay muchísima gente que cobra sin trabajar” (2003, M, 47, PJHD).*

Asimismo, generaba vivencias de injusticia la identificación por parte de los agentes que con

la propia mano de obra en el marco del plan se estuviera sustituyendo al empleo público y en condiciones precarias: *“nosotras, las del plan en la salita trabajamos más que la empleada pública, con la diferencia que ella tiene todos los beneficios y nosotras estamos en el plan”* (2003, M, 26, PJHD). Lo paradójico es que se han dado situaciones por ejemplo en las escuelas donde se ha llamado a concurso para cubrir cargos de auxiliares y las receptoras del PJHD -que de hecho realizan las tareas de dicho puesto- no se han podido presentar por no contar con los requerimientos de educación formal solicitados. Es tan clara la sustitución de creación de puestos por la mano de obra de los programas que hasta se expresaba abiertamente en los horarios que se les asignaban a los receptores, en función de los horarios de vacancia por parte de empleados públicos:

*Yo trabajaba en la salita haciendo tareas administrativas de 9.30 a 13.30 hs, pero después ese horario me lo cambiaron porque casi coincidía con el de la empleada administrativa de la Sala, por eso me pasaron de 13 a 17 horas para que haya alguien que se encargue de estas tareas en el turno tarde* (2003, M, 25, PJHD).

Otra cuestión que generaba vivencias de sufrimiento era el temor a que les dieran de baja del plan por alguna arbitrariedad, lo que se explica por la falta de información y participación: *“La directora de la escuela nos dijo: ‘chicas, si hacen alguna macana, yo levanto el teléfono y se quedan afuera del Plan’. Nosotras sabemos que no es así, porque el coordinador nos dijo que no, que tiene que ser algo muy grave para que nos den de baja, pero te queda la duda...”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

Tal como en la etapa anterior, quienes contraprestaban en instituciones sobre todo en actividades que abarcaban atención al público coincidían en general con quienes tienen mayor capital escolar; lo que señalan los entrevistados que allí se desempeñaban es que *“hay muchos que no quieren entrar a las instituciones porque el trabajo es más exigente, tenés que estar más horas todos los días y si llueve tenés que venir a trabajar”* (2003, M, 29, PJHD). Por ese motivo, cuando los receptores de programas eran solicitados por las autoridades de las instituciones para que en ellas hagan la contraprestación, ese reconocimiento se desdibujaba y parecía tornarse para algunos en un castigo.

El ingreso percibido en el marco del PJHD es un monto de \$ 150 que se ha mantenido sin modificaciones desde el inicio del programa, esto incidió en que algunos entrevistados apreciaran que los destinatarios “trabajaban” poco debido al magro ingreso: *“cada uno trabaja de acuerdo a lo que pagan, si pagan poco, entonces trabajo poco”* (2003, H, 36, PJHD ex-PBB). Entre las mujeres, todas las entrevistadas relataban que accedían a ciertos

bienes de consumo destinados a los niños. Era frecuente que los ingresos obtenidos por el plan se complementaran con trabajo informal y para poder mantener el plan y los trabajos informales se realizaban acuerdos en ocasiones con los mismos compañeros del PJHD:

*A la escuela primaria donde va mi hija, yo trabajo desde las 12 hasta las 16 horas, todos los días; hago la limpieza, sirvo el té, y otras tareas para ayudar a las chicas que trabajan ahí. Hay días como ayer que las chicas me cubren, porque yo los lunes a la mañana trabajo desde hace años en una casa de familia* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

Los entrevistados del PJHD afirmaban que no estaban recibiendo capacitación, aunque en general, planteaban para la realización de actividades que requerían de un conocimiento específico que se resolvía a través de la misma experiencia: *“nosotros aprendemos así, de ver”* (2003, H, 25, PJHD). Los entrevistados de diferentes generaciones coincidían en señalar que no precisaban capacitación aunque lo hacían apoyándose en distintas razones: los mayores porque *“nosotros ya sabemos”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB); los más jóvenes porque descreían de su valor sino se asociaba con la posibilidad concreta de acceso a un puesto de trabajo *“si te dan cursos de carpintería, por ejemplo, pero después no te dan un trabajo o las herramientas que necesitas, ¿de qué te sirve ese curso?”* (2003, H, 29, PJHD), *“los cursos de capacitación no sirven. Lo que servirían es que te aumenten y que te consigan un trabajo”* (2003, M, 31, PJHD). Cabe aclarar la necesidad de entender estas apreciaciones frente a un contexto donde recientemente se estaba empezando a transitar el período de post-crisis 2001-2002. En el caso de los jóvenes parece sostenerse la misma configuración que en la etapa anterior, donde no se valora la capacitación en tanto no se advierten posibilidades de un cambio favorable a nivel laboral. Sin embargo, se presentan diferencias en la valoración sobre la capacitación en aquellos entrevistados que cuentan con mayor capital escolar -que coincide con quienes fueron ubicados para realizar las contraprestaciones en las instituciones con atención al público-. A partir de la inclusión en dichos espacios estos entrevistados fueron forjando un capital social con el que no contaban: se vincularon con profesionales que en general reconocían su labor, sus capacidades y estimulaban el interés por aprender e incluso por superarse *“desde que estoy en la U.S., estoy como ayudante de odontología. Aprendí mucho allí. No tuve curso; la odontóloga me fue enseñando. Ahora me meto mucho en enfermería, y también aprendo”* (2003, M, 25, PJHD). Este incentivo y reconocimiento influye en la propia valoración que los entrevistados hacen sobre sí mismos y en la elaboración de proyectos para un futuro inmediato: *“Descubrí la capacidad de aprendizaje que tengo; es mayor de la que pensaba. Ahora me gustaría empezar a estudiar enfermería. Me tengo toda la confianza porque sé que puedo aprender”* (2003, M, 25, PJHD). Cabe

aclarar que las dos últimas citas corresponden a una entrevistada que había cursado hasta el primer año de la carrera de Derecho, a partir de la experiencia en la U.S. “descubrió” su interés por aprender, su predisposición y gusto por el trabajo de enfermería. Estas inquietudes la orientaron a averiguar para estudiar la carrera de enfermería; el director y la enfermera del centro de salud, la apoyaron y asesoraron. Finalmente, pudo cursar la carrera, recibirse y actualmente trabaja como enfermera en un centro de salud. En este sentido, la actividad de contraprestación en este espacio, se convirtió en una oportunidad a partir de la cual pudo modificar su situación al momento de ingresar al PJHD. Resultando el capital escolar, el capital social que pudo forjar a partir de esta experiencia y desde ya, sus propias inquietudes los aspectos que incidieron en poder pasar de una posición a otra.

En cuanto al reconocimiento, los informantes percibían que la familia valoraba lo que ellos hacían: *“la familia reconoce porque saben que estás haciendo algo y que lo que ganás, es laburando”* (2003, H, 65, PJHD ex-PBB). En cambio, percibían que los vecinos de El Carmen no reconocían la labor y esfuerzo que ellos realizaban *“no reconocen lo que uno hace. Te tiran la basura a la calle, si cortan el pasto, también lo tiran. No les importa. No reconocen nada”* (2003, H, 25, PJHD). Respecto al reconocimiento por las cualidades en el desempeño, en ocasiones no era vivido como tal: por ejemplo, un entrevistado explicaba que el director de la U.S. pidió que él pasara a la sala en virtud de su compromiso: *“el director me veía siempre por acá, trabajando, vio que soy cumplidor y me pidió. Así que ahora tengo que trabajar una hora más que los otros: trabajo de 8 a 11; los que no están en la salita, trabajan una hora menos”* (2003, H, 25, PJHD); del mismo modo, una entrevistada que participaba en barrido afirmaba que *“las chicas que estaban allí no limpiaban bien, entonces el coordinador sabe que nosotras trabajamos bien, pero... ahora tenemos más trabajo. Es como un reconocimiento pero que te parece una penitencia”* (2003, M, 46, PJHD). Estas miradas, se alejaban de percibir como virtuoso que un superior los eligiera entre el resto, siendo vivenciado como una especie de castigo. Esta lectura estaba mediada por la cantidad de receptores que no efectuaba contraprestación o por los acuerdos informales de algunos “beneficiarios” con coordinadores para desempeñarse menos cantidad de horas, debido a las prácticas clientelares que atravesaban al programa. Estas cuestiones incidían en vivenciar como “penitencia” al reconocimiento ligado con más responsabilidades o con más carga laboral. En este sentido, vale aclarar que se identifican diferencias entre quienes contaban con mayor capital escolar y trayectoria laboral en el sector formal ya que les permitía comparar: *“los médicos de la sala yo supongo que tienen un reconocimiento, si no, no me darían*

*responsabilidades, además me tienen mucha confianza”* (2003, M, 25, PJHD); por otra parte, quienes se desempeñaban en instituciones con atención al público también percibían una valoración por parte de la comunidad *“la gente que viene a la U.S., me quiere. Me traen regalitos, a mí me gratifica muchísimo”* (2003, M, 25, PJHD). Algunos entrevistados percibían reconocimiento del ámbito donde se desempeñaban pero les generaba malestar el magro monto de \$ 150 que percibían, generándoles la vivencia de desvalorización por parte del gobierno: *“La gente me trata muy bien en la escuela. Pero para el gobierno ¿qué clase de ocupados somos con \$ 150?”* (2003, M, 47, PJHD).

En el caso de las mujeres, la actividad de contraprestación realizada con otras personas, les ofrecía la posibilidad de salir del ámbito doméstico y establecer otros lazos sociales; esta arista de socialización que se abría a través de la inscripción en el plan resultaba altamente valorada por ellas, ya que en general antes permanecían en el espacio hogareño abocadas a tareas de reproducción familiar, siendo pocas las que se desplazaban hacia otros lugares y las que trabajaban fuera del hogar usualmente lo hacían como empleadas domésticas en casas de familia, donde no se interactúa con pares. Con los grupos que se compartían las tareas, se desplegaban una serie de prácticas grupales *“yo soy la de las tortas fritas, siempre les llevo a las chicas”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB) *“desde que estoy en el plan, empezamos a tomar mate con la señora que barro las veredas, nos vemos para charlar, antes no la conocía. Me hace bien conversar con ella”* (2003, M, 46, PJHD).

Si bien valoraban la actividad de contraprestación, no les resultaba fácil la organización familiar para cumplirla, ya que en El Carmen resultaban –y resultan aún- insuficientes los servicios públicos que colaboren en tareas de cuidado: *“Yo trabajo en barrido de 8 a 10 horas; mi esposo cuando llego sale con el carro y a la tarde lleva las cosas a los depósitos, así tratamos de que se quede con los chicos”* (2003, M, 46, PJHD); en los casos que no hubiera parejas o que éstas no compartieran las tareas de cuidado la situación se agravaba para las mujeres. El hecho de que el monto percibido por el PJHD fuera tan escaso obligaba a las madres que se encontraban solas y a cargo de los hijos a buscar otras fuentes de ingreso, lo que les generaba cierta culpa por dejarlos solos o a cargo de otras personas, estando ellas fuera del hogar gran parte del día:

*Ahora también trabajo en una agencia de remis, como operadora, estoy en negro. Ya había trabajado ahí cubriendo francos y hace unos meses que trabajo ahí cuando salgo de la Sala. A veces me siento mal porque lo estoy viendo poco a mi hijo. Él tiene 11 años, se queda en mi casa, lo cuida mi mamá, pero yo a veces quisiera estar más con él y él me lo dice...* (2003, M, 29, PJHD).

En la guardería del barrio, los cupos siempre están completos y es muy difícil encontrar una vacante, por lo que el cuidado de los niños en general se intenta resolver apelando a redes de familiares y vecinos, siendo muy frecuente que los hijos mayores siendo aún pequeños –por ejemplo de 8 ó 9 años queden a cargo de los más chicos-.

La incorporación de las mujeres al ámbito extra-doméstico a través del plan, generaba culpa o vergüenza en algunas de sus parejas, sobre todo cuando se encontraban desocupados, - situación presentada en la mayor parte de los casos-:

*Mi esposo me acompaña todas las mañanas a la calle adonde trabajo y me ayuda barriendo una cuadra, entonces lo despierta más temprano al nene para que cuide de sus hermanos más chicos. Después, el papá, cuando llega les da la leche. Él me acompaña porque no le gusta que yo vaya sola ni quiere que los vecinos piensen que él es un vago (2003, M, 46, PJHD).*

Algo que expresaron recurrentemente las mujeres entrevistadas en esta etapa es que sus parejas hacía tiempo estaban sin trabajo, lo cual generaba dificultades en la convivencia, presentándose en ellos situaciones de depresión, consumo de alcohol, de violencia familiar. Algunas de ellas se encontraban sobrepasadas por toda la situación:

*Con mi esposo estamos mal, discutimos, gritamos, los chicos también gritan. Él se va... El otro día los tuve que dejar solos... el tercero de los chicos había abierto el gas para hacerse la leche, como no encontró el encendedor no pudo hacerla y dejó la hornalla prendida. Los hermanos estaban adentro y no se habían dado cuenta. El segundo llora de noche, dormido. El otro día tuvimos una discusión, hace poco y mi marido dijo que se quiere ir y eso lo escucharon los chicos. Desde ahí que llora dormido, al día siguiente le pregunto por qué lloraba y ni se acuerda. Yo también me quiero ir pero están los chicos. Me quiero ir sola, pero no puedo dejarlos, y si se va él, qué voy a hacer con los chicos, va a ser peor, por qué de dónde voy a sacar la comida para darle a los chicos? Con los \$ 150 no hago nada. Los vecinos no me van a dar comida para todo el mes... No veo la salida (2003, M, 46, PJHD).*

Las concepciones de familia que atraviesan a las normativas del programa, parecen no coincidir con las características y problemáticas de los destinatarios: las situaciones de carencia, el hacinamiento en el que viven, las dificultades para delinear un futuro se asocian a las dificultades en la convivencia familiar.

Las vivencias generadas por la inscripción en un programa difería en función de la trayectoria laboral y familiar: como ya hemos señalado, aquellos que habían tenido experiencia en el empleo formal o alguno de los integrantes de su grupo familiar, distinguían las particularidades entre un trabajo “en blanco” y la pertenencia a un programa estableciendo diferencias pero aún en estos casos llegaban a homologarlo con un trabajo “en negro”;

quienes no habían tenido oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo formalmente era usual que desconocieran las particularidades y beneficios de este tipo de empleo y que consideraran al programa al igual que cualquier otro trabajo que han tenido. Una entrevistada explicaba *“yo trabajé en una empresa de limpieza, de maestranza; trabajé allí durante tres años en blanco. En cambio, en el plan ¿cómo hacés para jubilarte dentro del plan? No te hacen aportes, es todo en negro. Para mí el plan es un trabajo en negro”* (2003, M, 47, PJHD). En definitiva, en líneas generales en esta etapa de recolección de datos también se emparentaba al PJJHD con un trabajo. La responsabilidad en la realización de tareas, el control que se hacía de las condicionales –a quienes efectuaban la contraprestación-, el tipo de organización, la forma de remuneración a través de tarjeta bancaria y en otro orden la trayectoria laboral signada por trabajos precarios, son todos elementos que conformaban en general en los receptores la representación del programa como trabajo.

El conocimiento acerca de lo que es el trabajo en blanco incidía en que los entrevistados sostuvieran que el trabajo ideal es uno con beneficios sociales. En cambio, entre quienes no disponían de este conocimiento se sostenía que *“el plan es para mí el trabajo más trabajo que tuve... si hasta me pagan con tarjeta y cobro en el banco”* (2003, M, 36, PJHD). Para muchos de los entrevistados cuya trayectoria laboral se ha construido en el sector informal, con experiencias alternadas de ocupación y desocupación, el plan se inscribía como un trabajo más, incluso dándoles más garantías de continuidad que cualquier experiencia laboral que hayan tenido tal como ilustra la cita anterior.

Quienes distinguían el plan de un trabajo, expresaban vivencias respecto del plan que evidenciaban malestar y sufrimiento: *“Me siento mal de estar en un plan. Me gustaría trabajar más horas y ganar más, con aportes. Como debería ser en cualquier trabajo”* (2003, M, 25, PJHD), *“no tengo nada, ni obra social, ni un título, sólo tengo a mi hijo... no quiero depender toda mi vida de los planes...”* (2003, M, 29, PJHD).

Por otra parte, el valor que se le asignaba a los PSE y PTC es el de la estabilidad por un monto que entra fijo al hogar, a diferencia de las changas o trabajos eventuales, -aunque como anticipamos, es usual que ambos ingresos se combinaran entre sí-. Esta valoración favorable se presentaba sobre todo en las mujeres *“El plan es un ingreso fijo. A mí me ayuda porque mi esposo a veces se va de la casa. Se puede ir por dos meses...antes yo no tenía nada para darle a mis hijos”* (2003, M, 46, PJHD). Con frecuencia, entre las mujeres que estaban en pareja relataban que cuando ellos conseguían una changa y cobraban, se ausentaban de la casa



por unos días, si bien el monto recibido por el PJHD resultaba escaso e insuficiente para mantener a la familia, no dejaba de ser apreciado como un recurso más y estable. Para dichas mujeres los programas bajo estudio forman parte de las estrategias de sobrevivencia, entre las que se integran otras de diversa índole como tener una huerta en la casa, establecer contactos políticos en el barrio para acceder a ciertos beneficios o recursos, pedir fiado en comercios cercanos y ayuda a redes de conocidos.

. 2009: PJHD, PEC, PF, SCyE, PAT.

En el 2009, hemos entrevistado a receptores del PEC, PF, SCyE y cooperativistas del PAT. Cabe aclarar que en el marco del PAT siguiendo la normativa no se trata de “contraprestación” sino de trabajo, nos referimos en estos apartados a las actividades que se desarrollan en el marco de las cooperativas y sus articulaciones con otras dimensiones que consideradas en el análisis.

En esta instancia del trabajo de campo, localizamos a algunas de las entrevistadas de la etapa anterior que habían traspasado al PF, algunas de ellas recibían, además una beca por ser madres solteras y por dicha beca se desempeñaban en instituciones del barrio, además entrevistamos a otras informantes. Lo que señalaban muchas de las mujeres que pasaron al PF es que añoraban a las actividades de contraprestación: es que éstas más allá de lo criticable en términos de perspectiva de derechos respecto a las políticas sociales, ofrecían esa posibilidad de separarse al menos por unas horas de las actividades rutinarias del hogar y de la vivencia de encierro que muchas entrevistadas relatan.

La realización de estas actividades por parte de muchas entrevistadas era vivenciada como algo que generaba gratificación y resultaba saludable. Al respecto una entrevistada que por el PEC efectuaba en 2009 actividades de barrido en el barrio señalaba:

*Antes no salía de mi casa. Me hace bien ir a las veredas, salir, conocer y darme. Antes yo sólo traía y llevaba a los chicos a la escuela, nada más. No salía. A mi me cuesta hablar hasta con las maestras de los chicos porque yo no sabía hablar con otras personas. Ahora siento que me ayuda a comunicarme con otros estar en las veredas. Siento que me ahoga quedarme en mi casa, necesito tener amistades. Con los de las veredas, trabajamos, tomamos mates... (2009. M, 36, PEC).*

En cambio, es distinta la situación de algunas informantes que han migrado al PF, al respecto una entrevistada de ese programa que había estado anteriormente en el PJHD relataba: *“extraño salir a trabajar como hacía en el otro plan, me hacía bien, hablaba con otras personas. Ahora me estoy ocupando solamente de los chicos, antes tenía más tiempo para mi,*

*me gustaba*” (2009, M, 30, PF). De este modo, se entiende lo que nos comunicaba una trabajadora social respecto a que los receptores del PJHD cuando les daban de baja o los pasaban al PF continuaban por un tiempo más haciendo la contraprestación, se había convertido en una necesidad, habían encontrado en el grupo con el que efectuaban la contraprestación un espacio de pertenencia.

Al mismo tiempo, en otras entrevistas también se hacía presente la contracara de lo que posibilita el PF: *“al no tener que hacer el trabajo por el plan ahora tengo más tiempo para trabajar en casas de familia”* (2009, M, 42, PF). Habíamos planteado anteriormente que es usual que los magros ingresos percibidos por los programas se combinen con trabajo informal, el PF posibilita disponer de las horas en las que se hacía la contraprestación y algunas mujeres utilizan esa carga horaria para insertarse laboralmente, en general lo hacen en el servicio doméstico remunerado y no registrado.

Respecto a las condicionalidades propias del PF, las mismas eran vividas con naturalidad por parte de las entrevistadas. La vacunación, -tal como señalaba la entrevistada técnica que había sido coordinadora de este programa-, se encontraba muy instalada entre las madres y entre las informantes que consultamos también resultó así el requerimiento de escolaridad para sus hijos. Por otra parte, la U.S. de El Carmen, mantiene un lazo fuerte con los habitantes del barrio por lo que ellos ante cualquier inquietud se dirigen allí, ya que ocupa un lugar de referencia en su cotidianeidad y desde allí se aplican las vacunas y se extiende la certificación correspondiente. El hecho de que en el PF hubiera condicionalidades también se encontraba de alguna manera incorporado en las receptoras ya que contaban con la experiencia del PJHD, donde la condicionalidad recaía en la contraprestación.

Lo que surgió por parte de algunas receptoras del PF fue la mirada crítica acerca de la conformidad con la que algunas familias se quedaban respecto a recibir el dinero y no esforzarse por hacer algo más para generar ingresos por sí mismas y pensar de este modo en progresar. De algún modo, parece estar internalizada la denominada “cultura del trabajo” a la que también se alude en la normativa de los programas.

En relación al SCyE, en el estudio de caso realizado, resultó una experiencia por la que ha pasado una cantidad reducida de beneficiarios del PJHD; las expectativas de dichos agentes estaban puestas básicamente en conseguir un trabajo: *“estoy haciendo un curso de contabilidad, espero que me sirva para poder salir y conseguir un trabajo”* (2009, M, 43, SCyE). Algunos entrevistados fueron traspasados al SCyE sin haber recibido información

previa que les haya permitido optar por un programa u otro, lo que en algunos casos resultó ser una puerta de salida de la protección social que brindaban los PSE y PTC: *“a mi me pasaron al SCyE y cuando se me terminó me quedé sin nada, no conseguí trabajo y me quedé sin ningún programa”* (2012, M, 56; recibió el PJHD y SCyE)<sup>58</sup>. Asimismo, no resultaba tan clara la finitud del plazo de permanencia dentro del Seguro, aspecto que coincide con lo que señalaban los técnicos entrevistados respecto a la escasa información que se suministró al respecto.

En cuanto al traspaso, lo que surgió en las entrevistas coincidía con la falta de información que los receptores de los programas recibieron por parte de la OEB; asimismo se manifestaba el desconcierto porque tampoco conocían a quién o dónde acudir, podemos pensar que esto se relaciona con el escaso capital escolar y social de la población destinataria; el sentido práctico también intervenía aportando la certeza de que los programas tienen una finalización y que la experiencia de vida de la población receptora está atravesada por las carencias. Posiblemente esta lectura no es la que logren realizar algunos de los técnicos y profesionales consultados que consideran a los destinatarios meramente como “pasivos”.

Como se señaló anteriormente, muchos receptores perdieron en esa coyuntura los programas, tan sólo porque no contaron con un referente que los orientara y no pudieron resolver la situación. Recordemos que los técnicos de la OEB, frente a esta cuestión señalaban que se trataba de una suspensión, pero no de bajas del programa. Estos agentes indicaban que dicha suspensión era una medida que buscaba motivar que los destinatarios de los programas se acercaran a consultar a la OEB. Aquí se observa discordancia entre los diferentes agentes, inherente a la posición que cada uno ocupa. Al mismo tiempo, también se puede afirmar el escaso conocimiento que los técnicos que participan formalmente de la implementación de los programas tienen sobre la población destinataria, sus características y condiciones de vida. Estos aspectos inciden en que luego los califiquen de “vagos” o que se perciba a las mujeres como “cosificadas” -como expresaban en entrevistas realizadas a técnicos y profesionales-. Un aspecto a reparar es el lugar que ocupan quienes están implicados informalmente, respecto a las posibilidades y compromiso respecto a los perceptores de programas para orientarlos a buscar información o una solución a los inconvenientes que puedan surgir.

En relación al PEC, es un plan muy político ya que en general se trata de cupos que se les han

---

<sup>58</sup> Si bien al momento de hacer la entrevista, esta informante no estaba inscrita en un PSE ni PTC, su experiencia aportaba información a esta investigación.

ido otorgando a organizaciones sociales frente a sus demandas y luchas. Es por ello que entre las actividades de contraprestación –y como si se tratara de una condicionalidad más- con naturalidad los entrevistados aludieran a cuestiones que daban cuenta del atravesamiento político que tiene este plan particularmente. El siguiente fragmento de una entrevista tomada a una mujer de 36 años lo ilustra:

R: *Nosotros hacemos piquetes por el PEC. Además, ayudamos en un comedor.*

E: ¿En los piquetes hace mucho que participás?

R: *desde que estoy en el PEC, hace un año.*

E: ah... ¿y cómo fue que empezaste a participar de los piquetes?

R: *llevé los papeles por el PEC y me dijeron que tenía que hacer piquetes. Cada corte que hacen tenemos que hacer eso. Yo creo que es político... (2009, M, 36, PEC).*

En esta etapa del trabajo de campo, se ha repetido que algunos entrevistados afirmaran que además de cobrar el PAT y estar trabajando con inscripción a este programa, simultáneamente estuvieran recibiendo otros simultáneamente: *“además de estar en la cooperativa, yo también estoy en el PBB, pero no trabajo por el PBB porque si tuviera que hacerlo preferiría que me lo saquen porque ya por las cooperativas en la salita trabajo 6 horas y no quisiera trabajar más tiempo por mis hijos, para poder estar con ellos” (2009, M, 29, PAT-PBB).*

Lo anterior muestra por una parte, ciertas irregularidades en esta etapa respecto a lo formulado en la normativa del PAT, ya que no contempla la recepción simultánea de otro programa (excepto la AUH). Por otra parte, pone en evidencia las dificultades que se les presentaban a las mujeres para conciliar las obligaciones familiares con las laborales. Frente a la situación de carencia económica, la entrevistada planteaba preferir perder el ingreso del PBB dándole prioridad a las tareas de cuidado; sin embargo es de atender por parte de la entrevistada el escaso monto percibido por el PBB: *“Por la poca plata del PBB no hago contraprestación, porque tendría que dejar más tiempo a mis hijos. No porque no quiera sino por ellos. Prefiero perder el plan que dejarlos más tiempo. Por la cooperativa me pidieron que barra las calles y yo preferí estar acá, en la salita” (2009, M, 29, PAT-PBB).* En este caso, la posibilidad de optar por donde desempeñarse es inherente a la posición de la entrevistada por ser hija de una “puntera” política del barrio.

La cuestión de los escasos montos percibidos por la inscripción a un programa o incluso por

un trabajo, inciden en que las entrevistadas mujeres con hijos opten por no salir del hogar a partir de la evaluación que hacen sobre la relación costo-beneficio. En general han coincidido en que esta evaluación no les resulta favorable.

De todos modos, si bien la conciliación de actividades extra-domésticas con las domésticas es relevante sostenemos que con resolver esta tensión retornando las mujeres a la esfera del hogar, no agota el tema. La salida de este ámbito para algunas mujeres resulta una necesidad, un espacio fuera del hogar que lo viven como propio, se trata de una dimensión que va más allá de la cuestión organizativa para conciliar ambas actividades.

- 2012: PAT.

En esta etapa entrevistamos a cooperativistas del barrio El Carmen y otros cuyas cooperativas se encuentran enmarcadas en la UNLP.

Continuando con el tema que veníamos desarrollando, la situación respecto a las dificultades de las mujeres de articular el trabajo doméstico con el extra doméstico se mantiene tal como en el período anterior y del mismo modo, también se identifican otras necesidades de índole personal y subjetiva en torno a esta cuestión.

Desde el punto de vista económico, para ir a trabajar en las cooperativas, una entrevistada transmitía sus cálculos y evaluaciones:

*A la mañana para venir a trabajar, dejo la nena con una señora para que me la cuide. A esa señora le pago \$ 400 pesos, más \$130 que pago de colectivo para llegar a trabajar... ¡casi no me queda nada! A la tarde si me sale un trabajo que me paguen bien, lo tomo pero sino, no porque no quiero dejar a mis hijos” (2012, M, 27, PAT).*

La necesidad de tomar transporte público para concurrir al trabajo es una particularidad de los cooperativistas enmarcados en la UNLP ya que los espacios de trabajo quedan distanciados de sus hogares; mientras que los informantes de El Carmen se desempeñan en el mismo barrio en el que habitan.

La dificultad para resolver el cuidado de niños y ancianos se hace presente en las voces de las mujeres entrevistadas –tanto de El Carmen como de las cooperativistas que se desempeñan en el marco de la UNLP- y dan cuenta de la insuficiencia de recursos públicos con los que se cuenta para atender a esta necesidad. Las vacantes en las guarderías son escasas, y la atención de ancianos de acuerdo a lo que plantean los entrevistados no encuentran respuesta en el

ámbito público. Ambas necesidades son cubiertas por redes sociales (vecinos, familiares)<sup>59</sup>.

En el barrio El Carmen, los profesionales entrevistados expresaban su preocupación por esta cuestión; sin embargo, los agentes que participan formalmente de la implementación hemos desarrollado que con base a un habitus reproducen lo que se define culturalmente y que a su vez, está planteado en la letra escrita de los programas. Por otra parte, tal como analizamos anteriormente, desde la normativa se intenta resolver esta tensión con programas como el PF, que devuelven a las mujeres al ámbito doméstico, pero al evitar la contraprestación –más allá de las críticas que ésta puede recibir- se anulan o limitan las oportunidades que encuentran las mujeres de socialización, de crecimiento personal en otros sentidos que no sean los restringidos a los modelos de femineidad moldeados culturalmente, circunscribiendo a las mujeres al hogar y a las tareas de reproducción familiar.

En general, las actividades de contraprestación y el trabajo realizado en el marco de las cooperativas, ofrecen la posibilidad a las mujeres de salir del ámbito doméstico y les posibilita un espacio de reconocimiento por parte de la familia, los compañeros con los que se realiza la tarea y en algunos casos por parte de la comunidad; asimismo, les abre posibilidades de socializarse. En la misma línea, estos aspectos inciden en que se sientan más seguras, con capacidad para enfrentar situaciones que van más allá de las vividas día a día en el hogar, tal como ilustra el siguiente fragmento de una entrevista, -que cabe aclarar para comprenderla en su dimensión-, corresponde a una entrevistada que venía padeciendo situaciones de violencia por parte de su pareja:

E: ¿Sentís que hay un reconocimiento por tu actividad, por tu trabajo?

R: [responde con mucha fuerza] *Yo me lo reconozco y no me importa lo que piensen los demás.*

E: ¡Qué bien! Yo también me refería al reconocimiento de tus compañeros por ejemplo...

R: *Sí, me llaman “metiche” porque yo meto pala y pala en todos lados, cargo escombros, cargo arena [ríe contenta], sí, mis compañeros reconocen lo que yo hago... eso me hace sentir bien. Yo me siento mejor ahora, desde que trabajo. Antes me sentía una inútil. Mis chicos se dan cuenta. Si no voy un día a trabajar, me dicen: “¿mamá no vas a trabajar más?” quieren que vaya, dicen que me ven más contenta desde que*

---

<sup>59</sup> Cabe aclarar que los trabajos de Pautassi y Zibechi (2010 y 2011) dan cuenta de la función de las organizaciones de la sociedad civil respondiendo a tareas de cuidado, tal como analizamos en el apartado inherente a la concepción de Familia.

*trabajo.* (2012, M, 36, PEC).

Lo que se pone en evidencia es que las necesidades de las mujeres, no se restringen a una dimensión económica; las dimensiones social y subjetiva modelan necesidades y deseos que no son atendidos por las políticas sociales y sobre las cuales en general, las mujeres no se expresan.

Una observación que se desprende del testimonio de las entrevistadas es el corrimiento respecto a las representaciones de las actividades que las mujeres realizaban en la calle: en el 2000 veíamos cómo se evaluaba negativamente con el PBB el hecho de hacer tareas en el espacio público; en el período 2009 y luego en 2012 esta cuestión ya está incorporada, no se hace una distinción en este sentido; se lo toma como una actividad más. Incluso nos encontramos con situaciones muy diferentes a las de 2000/2003:

*En el terreno que tengo, hicimos la casilla con mi hermano. Yo laburaría en albañilería si fuera hombre. Me encanta trabajar en albañilería. En la cooperativa pedí que me dejaran trabajar en albañilería pero no me dejaron porque es más pesado, por eso me pidieron que hiciera la limpieza de la Salita* (2009, M, 29, PAT).

Los referentes de masculinidad y femineidad siguen vigentes, pero comienzan a surgir tanto en hombres como en mujeres las posibilidades de expresar sus deseos y proyectos laborales aún cuando éstos rompen con los modelos imperantes.

Una particularidad que se identificó en el marco de las cooperativas inscriptas en la UNLP es que las mujeres participan en diversas actividades vinculadas a construcción y que tanto las mujeres como los hombres cooperativistas valoran esta experiencia, en tanto consideran que les genera un aprendizaje que les permite ir delineando un oficio que los habilitaría para trabajar en otras cooperativas: *“A las mujeres en la cooperativa, les daba ganas de aprender, ¡si en 2 meses aprendieron! Esto es porque tenían ganas. Así ellas están aprendiendo un oficio”* (2012, H, 40, PAT ex-PJHD), el mismo entrevistado afirma que *“Hay cooperativas de mujeres que hacen viviendas... como la de Salas por ejemplo. Las mujeres pueden conseguir trabajo en las cooperativas”*. Las mujeres, -y sobre todo las que no están en pareja- valoran el aprendizaje de tareas de construcción para aplicarlo en la propia casa *“lo que aprendemos nos sirve para hacer nuestra casa y poder defendernos, para hacer saludable nuestro lugar”* (2012, M, 37, PAT).

En relación a la perspectiva de los entrevistados sobre la potencial inserción laboral de las mujeres en cooperativas abocadas a construcción es algo que ha surgido de manera novedosa

en la etapa de recolección 2012; anteriormente se consideraba por parte de los entrevistados que eran tareas que en el caso de las mujeres no generaban una potencial empleabilidad. En este sentido, podemos afirmar que esta perspectiva corresponde a un determinado punto de vista que se vincula con la posición que ocupan los cooperativistas respecto al mercado de trabajo y a la implementación de políticas sociales.

En cuanto al tema de las tensiones entre las tareas domésticas y las que las mujeres realizan en las cooperativas, éstas se resuelven también estableciendo acuerdos entre los miembros de la cooperativa, lo que ha generado un tratamiento del tema: *“A las 11 horas, las mujeres que tienen chicos en la escuela, se van para ocuparse de ellos. Cuando se decidió esto, las mujeres lo entendían, pero los hombres no. Entonces lo empezamos a hablar hasta que se resolvió”* (2012, H, 58, PAT). Estos acuerdos y consenso fueron el resultado de lucha de las mujeres y de algunos cooperativistas varones, que lograron que se contemple esta situación. Sin embargo, en esa lucha hay una naturalización –tanto por hombres como por mujeres- de la atribución de tareas de cuidado a las mujeres.

Respecto a la división de tareas en las cooperativas también se visualiza el atravesamiento de la cuestión de género: *“los hombres hacemos los muros, rompemos los viejos y hacemos nuevos. Las mujeres pintan el paredón y preparan las estructuras”* (2012, H, 27, PAT), si bien ambos tipos de tareas son muy exigidas físicamente en el caso de las actividades que se les asignan a las mujeres, se busca que les resulten más livianas.

En relación a la pertenencia generacional, está presente entre los cooperativistas la concepción de que hay gente grande en las cooperativas porque *“hoy es muy difícil que la gente de edad pueda conseguir otro trabajo, tienen capacidad y fuerza pero no los toman en otro lugar. Estos programas sirven para eso: pasando los 50 no conseguís trabajo”* (2012, H, 45, PAT). A la vez, algunos entrevistados perciben que hay cada vez más jóvenes en los programas, lo que explican por las dificultades de inserción laboral para este grupo y por las precarias condiciones de trabajo que les ofrecen.

El reconocimiento por la experiencia en el marco de estas cooperativas encuentra un lugar relevante sobre todo entre los propios compañeros: *“yo creo que mi experiencia ayudó para organizarnos en la cooperativa. Siento que hay respeto y valoración por parte de mis compañeros”* (2012, H, 58, PAT ex-PJHD). Sobre todo el reconocimiento al saber-hacer de los mayores a quienes el mercado de trabajo de algún modo expulsa o relega, encuentra un espacio en el marco de las cooperativas. Entre los más jóvenes se presentan casos que se



toman el trabajo con responsabilidad y los mayores lo valoran, y otros, en cambio que parecen actuar con cierta falta de compromiso, lo que genera malestar entre los compañeros, ya que al tratarse de un trabajo en equipo estas actitudes perjudican al resto. Las mujeres respecto al contenido de las tareas que efectúan se perciben a sí mismas como emprendedoras *“la mujer se anima a todo y el hombre sólo hace lo que ya sabe, de ahí no lo sacás. ¡Nosotras nos animamos a todo!”* (2012, M, 25, PAT).

Los proyectos laborales que prevalecen entre los cooperativistas consultados en esta etapa del trabajo de campo, se concentran en poder ofrecer al mercado lo que hoy efectúan en las cooperativas: *“No quiero quedarme con los \$ 1200; lo que quiero es ofrecer lo que hacemos en el Argentina Trabaja, afuera: albañilería, pintura. Lo he comentado con mis compañeros y ellos están conformes. La cooperativa está en trámite* (2012, H, 58, PAT ex-PJHD).

Los proyectos, en el marco de las cooperativas con inscripción en la UNLP, se transforman en demandas concretas que se discuten en asambleas. Las cooperativas están nucleadas en la “Confederación de Trabajadores de la Economía Popular” (CTEP) y desde allí se organizan las demandas y medidas de lucha: *“Lo que reclamamos es la posibilidad de poder licitar por fuera del programa”* (2012, H, 27, PAT).

A diferencia de otros programas, en el PAT es relevante la noción de “trabajo” que forma parte de la normativa, esto incide en que encontremos entre los entrevistados a algunos cooperativistas que no han trazado una trayectoria previa en el marco de programas sociales y que incluso tienen una mirada crítica sobre los mismos:

*Me habían ofrecido entrar otros planes; allí no tenía que trabajar ni hacer nada, era más lo que se pasaba en la casa. Nunca los acepté, porque fomentan la vagancia. Yo siempre quise algo digno. Hoy en el Argentina Trabaja hago un trabajo digno. Trabajamos, ganamos nuestro sueldo, es digno. Enseño en la cooperativa a mis compañeros lo que ellos no saben* (2012, H, 58, PAT ex-PJHD).

Con orgullo este trabajador que se ha desempeñado siempre en la construcción ha organizado a la cooperativa de cual participa y transmite su saber-hacer -que hoy por una cuestión etérea no encuentra cabida con facilidad en el mercado de trabajo-. Es importante la distinción que hacen algunos agentes consultados respecto de otros programas, planteando que éste es un trabajo digno, aspecto que se entrecruza indudablemente con lo explicitado en la normativa del PAT. De todos modos, esta representación no es generalizada, quienes han delineado una trayectoria previa en el marco de los programas sociales y no han pasado por experiencias de trabajo formales, emparentan la actividad que realizan en la cooperativa con la que han

efectuado en el marco de otros programas (como en PBB o PJHD), en calidad de contraprestación. Este grupo de entrevistados, lo considera un “trabajo” en los mismos términos que evaluaban al PJHD o al PBB y vivencian su inscripción en el PAT como un plan social más de los que han participado.

Un tema específico del PAT es el de la concepción que se conforma sobre cooperativismo y la organización de las cooperativas, tópicos que desarrollamos a continuación<sup>60</sup>.

- *Concepción sobre la noción de cooperativismo:*

En las entrevistas realizadas a cooperativistas en 2009, en El Carmen, esta noción no estaba aún presente, se trataba de ingresantes recientes al PAT. Algunos de ellos habían pasado del PJHD a este programa, otros por primera vez se incluían en uno y en general quienes habían conseguido un cupo en esa primera instancia eran quienes tenían un vínculo más estrecho con los referentes políticos del barrio. Lo que planteaban los entrevistados es que no compartían tareas ni reuniones entre sí. Las actividades que realizaban parecían sustituir las funciones que habían quedado vacantes por parte de receptores del PJHD y se concentraban en mantenimiento del espacio público –complementando y/o reemplazando al empleo público-. Por lo expuesto, entre los entrevistados de esta etapa en El Carmen no había una concepción de pertenencia a una cooperativa: *“Por la cooperativa hago el mantenimiento de la salita. No sé qué hacen los otros, yo vengo sólo acá”* (2009, H, 56).

En 2012, en El Carmen, las concepciones difieren fundamentalmente en función de si se trata de cooperativas con dependencia del municipio o de organizaciones sociales; en estas últimas la concepción sobre cooperativismo está más trabajada e instalada entre los entrevistados, mientras que aquellos que desempeñan tareas para el municipio su concepción se asemeja a los de la etapa anterior y las actividades que realizan son las que se hacían en anteriores programas, incluso sustituyendo o complementando al empleo público.

Asimismo, las representaciones y prácticas de los “nuevos cooperativistas” se mantienen como si se tratase de un PSE más: *“en las cooperativas se trabaja con un coordinador en limpieza de calles, en la delegación, en el jardín de infantes, cortando pasto, arreglando árboles. Con los \$ 150 que te dan por el PJHD la gente dejó de ir y prefería salir con el*

---

<sup>60</sup> La instancia del trabajo de campo en la que se hicieron entrevistas a informantes de las cooperativas con inscripción en UNLP coincidió con el inicio de la segunda etapa del PAT: a partir de este segundo momento del programa además de la remuneración, comienza a reconocerse económicamente el presentismo y los incentivos (siendo la remuneración de \$ 1.200; incentivo por productividad \$ 300 y por presentismo \$ 250).

*carrito, así que ahora están las cooperativas”* (2009, M, 58, PAT ex-PJHD).

En los entrevistados que se desempeñan en el marco de la UNLP, la noción que los informantes construyen sobre el cooperativismo se constituye principalmente vinculada a la idea de que el trabajo se hace en equipo, asimismo se presenta cierto conocimiento sobre la organización de cooperativas. La comparación con un PSE se mantiene e incide en una valoración positiva por las cooperativas porque implica –desde la perspectiva de los entrevistados- mayor estabilidad laboral, menos sujetas a arbitrariedades para ser dado de baja como era en otros programas, -prácticas clientelares mediante-:

*En la organización, antes te daban de baja si no cumplías con tu trabajo por cualquier razón; ahora, en cambio, está más organizado, ya formás una cooperativa, tenés un presidente, un secretario, un tesorero, hay un libro de actas de la cooperativa, no te podés quedar afuera así nomás* (2012, M, 37, PAT).

Es de destacar que también en esta etapa, es diferente la concepción que los informantes tienen sobre el cooperativismo en función de la posición que ocupan en la organización social de pertenencia. Aquellos que tienen una implicancia mayor en la organización, que militan orientados por una concepción política, en general conciben al cooperativismo como tal o buscan informarse al respecto: *“cuando a mi me nombraron presidente de la cooperativa, me empapé de todo, leí el libro sobre cooperativismo. Me puse a estudiar por mi cuenta porque a mi me interesaba saber cómo era”* (2012, H, 45, PAT); *“al ser una cooperativa somos compañeros y si faltamos, los perjudicamos. Acá trabajamos brazo con brazo”* (2012, H, 40, PAT ex-PJHD). En aquellos que forman parte de las organizaciones sociales como una estrategia más de sobrevivencia, apelando a un espacio que les permita acceder a un programa social, la concepción de cooperativismo se desdibuja, combinándose las concepciones de grupo con los intereses individuales que parecen prevalecer: *“En la cooperativa cada uno está cuidando su lugar. No piensan en ser unidos, en trabajar juntos. Una me dijo el otro día: ‘yo cuido mi quinta, lo demás no me importa’”* (2012, M, 25, PAT).

*La cooperativa es algo nuevo, se trabaja grupalmente, pero tenés que tener la mentalidad de ponerte en cada uno y un carácter especial para entender a la gente grande y a los jóvenes, a los que no hacen nada, a los que presentan certificados médicos... yo me vuelvo loca. A mi me molesta que no trabajen, que se roben las herramientas y encima que yo cumpla y no me paguen los incentivos* (2012, M, 37, PAT).

En este sentido es que técnicos y profesionales que participan de la implementación en la UNLP señalaban que la cooperativa es un punto de llegada, no de partida. Desempeñarse bajo esta concepción es muy diferente a la modalidad de trabajo que la mayor parte de los

cooperativistas del PAT conocen y han experimentado. Por otra parte, es también importante reconocer como dificultad la tendencia individualista que desplegada a nivel cultural sobre todo, a partir de los noventa.

Asimismo, sobre la noción de cooperativismo y también sobre la de “trabajador de la economía social” está trabajando en la concientización la CTEP, formando parte de la lucha que lleva adelante esta confederación<sup>61</sup>. En el caso de las cooperativas con inscripción en la UNLP, particularmente lo que están buscando es que dicha institución reconozca la distinción entre “capacitación” -que es la que ellos entienden que se lleva adelante en el módulo de herrería- y “trabajo productivo” que es lo que se realiza en otros módulos, como es el que se ocupa de la colocación de rejas en diferentes ámbitos de la universidad. Estas cuestiones coinciden con lo que planteaban técnicos y profesionales de la universidad al referirse a las diferentes concepciones que al interior de la misma existen sobre el PAT.

En El Carmen, los cooperativistas consultados en 2012 que se desempeñaban en cooperativas con lazos fuertes con el municipio, continuaban realizando sus tareas sin la concepción clara de cooperativismo. Quienes contaban con vínculos más estrechos con los referentes políticos se desempeñaban en tareas de mantenimiento en las instituciones del barrio. Por otra parte, los cooperativistas de las organizaciones sociales que no son afines a la política del gobierno, relataban las luchas que implicó obtener cupos para las cooperativas, la necesidad de hacer piquetes para ser escuchados. Hoy también estas organizaciones desarrollan actividades comunitarias en el mismo barrio y otros se desempeñan en espacios organizados colectivamente como comedores y huertas comunitarias. En estos cooperativistas se replica la situación que analizábamos anteriormente respecto a la trayectoria política en organizaciones y la trayectoria laboral en su relación con la configuración de representaciones sobre el trabajo y las cooperativas. Lo que se presenta fuertemente en algunos consultados que integran las organizaciones es la concepción de colectivo y de lucha colectiva para obtener logros; en otros, su implicancia en la organización no parece ser tan conciente de la participación colectiva y la inscripción en una organización social se asemeja a una estrategia de sobrevivencia, en el sentido que la inclusión en una organización les brinda un lugar de pertenencia y la posibilidad de obtener logros individuales a través del capital social que en ese marco pueden construir.

---

<sup>61</sup> Uno de los panfletos distribuidos por la CTEP plantea respecto a esta cuestión: “debemos dejar de considerarnos ‘beneficiarios de un plan social’ y exigir que se nos considere como trabajadores de la economía popular”.

- Organización en las cooperativas y representaciones:

En cuanto al control de asistencia, en El Carmen los cooperativistas firman la entrada y salida, quienes efectúan actividades comunitarias en espacios públicos del barrio deben retirar las herramientas y materiales del mismo pañol donde tienen el registro de firmas, algo similar a lo que hacían en el marco del PBB y del PJHD.

Respecto al cobro, en 2009, se presentaban inconvenientes porque pagaban con demora; ante esto, como medida de lucha los cooperativistas de El Carmen hacían paro: *“Todos los meses hacemos paro para poder cobrar. Cuando hacemos paro nos pagan.”* (2009, M, 29, PAT-PBB), sobre esta medida de lucha hay acuerdo y adherencia por parte de todos los cooperativistas, incluso aquellos que responden políticamente a la gestión y que por ese vínculo político han conseguido lugar en las cooperativas *“están pagando mal. No cumplen con el día de pago, y si no pagan, tenés que parar. Por más que yo esté con la gestión, cuando trabajo, quiero cobrar”* (2009, M, 58, PAT ex PJJH-PBB).

Además, se identificaban irregularidades con el cobro, ya que algunos entrevistados afirman que cobran \$ 1.300 y otros, en cambio \$ 800. A diferencia del PJHD, a los cooperativistas les abonaban en esta etapa con dinero en efectivo, lo que se prestaba para fomentar prácticas clientelares.

Parte de los aspectos de las cooperativas y las formas que estas asumen en la práctica es que en 2012, lo que surge como vivencia de injusticia entre los cooperativistas –tanto de El Carmen como de la UNLP-, es que es sabido que hay cooperativistas que cobran sin cumplir en absoluto con su trabajo. En El Carmen, se agrega la particularidad de que se trata de vecinos, que cobran sin trabajar y que resultan conocidos por quienes viven en el mismo barrio. Asimismo, genera esta misma vivencia el hecho de que en el seno de una misma familia se reciban dos o tres cupos en cooperativas, mientras que otras no tienen ninguna oportunidad de acceder a un puesto de este tipo, quedando sin protección social. En este sentido identificamos que se replican situaciones que hemos hallado en otros PSE y PTC atravesadas por prácticas clientelares.

En 2012, lo que surgía de parte de los entrevistados como dificultades para la organización interna de la cooperativa es que algunos de ellos trabajaban siempre y que otros en cambio, estaban sólo presentes, pero que no tomaban el trabajo con responsabilidad ni conciencia de equipo. Esto generaba conflictos entre los integrantes ya que a partir de la segunda etapa del

programa se ha comenzado a pagar incentivos por asistencia y productividad: *“En la cooperativa están los que trabajan y los que no hacen nada. También están los que entran a cualquier hora. Cuesta mucho ponernos de acuerdo con el tema horarios. Estas cosas nos afectan a todos por la producción, más ahora que cobramos incentivo”* (2012, M, 37, PAT),

Respecto a la organización, señalan que *“al principio, estábamos desorientados, después distribuimos tareas por grupo y cada grupo decide cómo hacerlas. Además, hacemos una reunión semanal y ahí vamos viendo cómo vamos”* (2012, H, 27, PAT).

Asimismo, algunos entrevistados han hecho mención al referente de la organización a la que pertenecen; los referentes son quienes han participado de las negociaciones y conseguido los cupos por lo cual los entrevistados han naturalizado que ellos no necesariamente deben trabajar en las cooperativas, lo que acentúa el poder político de estos agentes:

*Una vez al mes el referente político viene y nos reunimos con él. Los políticos no trabajan. Muchas veces lo tenemos que “mover” al referente y avisarle las cosas que pasan, las cosas que tiene que reclamar, porque como no trabaja, no sabe. Por ejemplo, como se roban las herramientas, ahora no tenemos martillo... (2012, M, 24, PAT).*

El hurto de herramientas es un tema que ha surgido espontáneamente en las entrevistas, cada cooperativa se organiza de manera diferente respecto a esta cuestión. Hay algunas que no han tomado ninguna medida, otras, en cambio, tienen más control. Así, por ejemplo el presidente de una cooperativa precisaba: *“yo tengo un cuaderno que uso para controlar quién se lleva cada herramienta, incluso si se las lleva un arquitecto, también lo anoto”* (2012, H, 58). Justamente en esas cooperativas es donde parece haber más claridad entre los integrantes sobre lo que significa el cooperativismo y la propiedad de las herramientas es otro de los motivos que generan una demanda *“Ahora estamos luchando para que nos queden las herramientas para la cooperativa como un bien ganancial”* (2012, H, 58, PAT), lo que se vincula con el proyecto de brindar los servicios que realizan por fuera de la UNLP.

La elección de los cargos de presidente, secretario y tesorero corre por cuenta de los cooperativistas en el marco de las cooperativas con asiento en la UNLP y las de El Carmen provenientes de organizaciones sociales; mientras que los entrevistados de El Carmen que hacen actividades comunitarias con mayor dependencia del mismo municipio, tienen un coordinador que ocupa ese cargo en virtud de su capital político.

Sin embargo, algunas de las diferencias que perciben los cooperativistas con inscripción en la

UNLP respecto a las que funcionan respondiendo a los municipios se vinculan con el ingreso:

*En los municipios cobran \$ 2.800, les pagan todos los meses los incentivos y en cambio en la universidad, cada dos meses. Encima tenemos que esperar a ver si el sistema no falla. En los municipios cobran más: trabajan más horas, pero a mí no me importaría trabajar más si cobro seguro... podría progresar, comprar más libros, zapatillas y hojas de carpetas para mis hijos. (2012, M, 25, PAT).*

Nuevamente se distingue a través de esta cita que los mayores ingresos que demandan las mujeres se vinculan generalmente con el deseo de tener mayor acceso al consumo de bienes para sus hijos.

Por otra parte, la demanda de trabajar más horas para cobrar más se asemeja a la que se presentaba en 2003 con receptores del PJHD, en este sentido, nuevamente está implícita la concepción de los programas como trabajo.

Asimismo, surge con relevancia en las entrevistas el malestar por las dificultades que se presentan en los cobros: en el caso de El Carmen la situación que se da frecuentemente es que se demoren los pagos; y algunos entrevistados que dependen de organizaciones señalaron que cobran menos dinero del que deberían; en la UNLP se presenta como problema la forma en que se realizan las liquidaciones. En general, los entrevistados creen que se trata de errores que cometen los técnicos de la UNLP, cuando las liquidaciones las reciben realizadas desde el MDS. Estas cuestiones generan malestar entre los entrevistados e inciden en que no puedan distinguir ciertas particularidades de las condiciones en las que se desempeñan en el marco de la UNLP. Se identifica de este modo una brecha entre las percepciones y valoraciones de los técnicos respecto a sus propias prácticas y cómo éstas son resignificadas por los cooperativistas.

Desde la perspectiva de estos últimos, la UNLP es un espacio como cualquier otro, con el agravante de que las tareas que realizan no redundan en mejoras para su propio barrio y además, con las distancias que tienen que cubrir para llegar a su lugar de trabajo, pagando transporte lo que hace que la remuneración se vea reducida.

En el caso de los entrevistados más jóvenes esta última cuestión incide en que frecuentemente no puedan asistir a trabajar porque no administran el dinero previendo lo que van a gastar en transporte quedándose en ocasiones sin dinero para pagar el boleto *“a veces me quedo sin plata... y entonces ya ni vengo. Vengo a trabajar hasta que se me termina la plata. Ahora que pagan presentismo no sé cómo voy a hacer”* (2012, H, 22). Esta dificultad la observan

algunos entrevistados de edades intermedias: *“Yo cargo la tarjeta SUBE para viajar todo el mes, los chicos más jóvenes se quedan sin plata para viajar, no se organizan”* (2012, M, 37, PAT).

Aquellos entrevistados que se han desempeñado previamente en otras cooperativas establecen comparaciones que se vinculan con el atravesamiento clientelar que experimentaron previamente:

*En la otra cooperativa que estuve había un presidente que se eligió solo; era uno más de nosotros, pero era el que había formado el grupo. Si un día no iba a una marcha, me descontaban \$ 100.- Aquí es distinto, estamos bien. La cooperativa se llama “Unidos y organizados” y así funciona* (2012, H, 27, PAT).

En la misma línea, algunos entrevistados también reconocen que a diferencia de las cooperativas que funcionan en los municipios, en las que se desarrollan en el marco de la UNLP se evitan ciertas prácticas clientelares, sobre todo destacan las relativas a la remuneración: *“acá tenés un sueldo y un horario de trabajo, nadie te saca ni \$1 del sueldo. En las cooperativas de los municipios, el delegado te dice: ‘te doy cupos a \$ 900 cada uno’; en general te pagan en las delegaciones con la plata en efectivo, en un sobre, no tenés obra social, ni seguro”* (2012, H, 45, PAT).

Lo que reconocen los entrevistados es que con el PAT se cuenta con obra social, lo cual se valora sobre todo entre aquellos que sólo han trabajado anteriormente sin registro y/o en otras cooperativas *“Yo no he tenido nada antes. La primera obra social que tengo es en las cooperativas; además soy monotributista social”* (2012, H, 40, PAT).

De todos modos, éste es otro aspecto donde se presentan inconvenientes administrativos que redundan en situaciones que perjudican a algunos cooperativistas *“en las cooperativas, tenemos obra social, pero a mí no me la pagan. No estoy incluido en el sistema. Por eso tampoco cobré el incentivo.. Está mal cargado el sistema”* (2012, H, 58, PAT ex PJHD-PBB). Consultando sobre esta cuestión con los técnicos de la UNLP afirman que efectivamente, esto es así y que hay alrededor de quince personas en esa situación. Lo que hacen es reclamar al MDS y derivar a los cooperativistas para que ellos mismos reclamen personalmente allí.

Asimismo, también se presentan errores en las liquidaciones vinculadas al presentismo. En el caso de la UNLP, el control de la asistencia está a cargo de trabajadores sociales contratados por la universidad que son referentes en cada una de las cooperativas. Como ya se ha



señalado, en la segunda etapa del PAT los incentivos se otorgan por producción y presentismo, de manera que los errores en la asistencia redundan en una menor remuneración. Las trabajadoras sociales al respecto plantean que se dan situaciones en las que ellas pasan correctamente la asistencia, pero las liquidaciones llegan mal resueltas desde el MDS y esta cuestión genera escenarios difíciles con los cooperativistas, quienes hacen cargo a los técnicos de la UNLP de los errores. El personal técnico puede reclamar al MDS, pero los errores pueden subsanarse recién en la siguiente liquidación. Respecto a este tema, recordemos lo que planteaban los técnicos entrevistados en relación a que lo que ellos pueden cargar –de acuerdo a lo resuelto por el MDS- son “presentes” o “ausentes”, no habiendo lugar a justificativos por enfermedad, por ejemplo. En la práctica los técnicos piden certificaciones y en función de esto consignan algunos presentismos, aunque el cooperativista haya estado ausente, lo que también genera cierto malestar entre los técnicos que por una parte siente que están falseando la información y por otra, sino lo hacen sienten que de algún modo están siendo injustos con los cooperativistas que por alguna razón no ha podido concurrir a su espacio de trabajo.

Estas complicaciones administrativas generan dificultades en y con los cooperativistas que además de verse perjudicados no terminan de comprender a qué se refieren los técnicos con la apelación a “problemas en el sistema”; al respecto una de las entrevistadas planteaba con evidente fastidio:

*¡Ya nos hemos cansado! tengo ganas de decirles: 'te vamos a comprar una computadora sino te funciona el sistema. Yo soy muy responsable y prolija en mi trabajo, si querés te ayudo a pasar todo al sistema... yo cuido las herramientas, me preocupo por el trabajo. Si quieren me ofrezco para ayudarlas (2012, M, 24, PAT).*

Por otro lado, los técnicos que forman parte de la implementación en la UNLP vivencian frustración por no poder resolver estas cuestiones, lo cual entienden en términos de falta de autonomía ya que este tipo de resoluciones corren por cuenta del MDS; al ser las caras visibles son quienes reciben en forma directa las demandas y quejas de los cooperativistas que frecuentemente reclaman por errores en las liquidaciones.

Otra dificultad con la que se encuentran los cooperativistas para organizar sus actividades es la demora con la que llegan los materiales solicitados, al recibir incentivo por producción uno de los temores que tienen es que no lleguen a cobrar lo correspondiente por no disponer de los materiales a tiempo. Sobre este punto los técnicos aclaran que ellos justifican ante el MDS la menor productividad por esta razón; dadas las anomalías presentadas en las liquidaciones, algunos de los cooperativistas consultados desconfían de esta respuesta. Tanto cooperativistas

como técnicos lamentan que no hayan otorgado un aumento en lugar de un incentivo que se presta a arbitrariedades y que es difícil de medir: “*si llueve no podés producir, si no tenés los materiales, tampoco; los corralones demoran en entregarlos, entonces demoramos en la obra. Esto es complicado por los incentivos. Tendría que haber sido un aumento, no un incentivo*” (2012, H, 27, PAT).

En relación al cumplimiento de asistencia a las obras, los informantes coinciden: las que más cumplen son las mujeres “*en general los que faltan son hombres, las mujeres no. Lo que pasa es que a los hombres les salen changas y faltan*” (2012, H, 35, PAT), lo cual en el marco de las cooperativas se entiende atendiendo al rol de proveedor que culturalmente se le asigna a los varones. Asimismo, la mayoría de cooperativistas –al igual que en los otros programas bajo estudio– son mujeres, la mirada de los entrevistados sobre esta cuestión también se vincula al modelo dominante del hombre-proveedor e incluso en los casos de los varones entrevistados explican su opción de continuar en las cooperativas desde esta misma perspectiva:

*Hay más mujeres que hombres porque hay hombres a los que les conviene más hacer changas. Por eso siempre hubo más mujeres en los programas. A mi me aporta la obra social para mi y mis hijos, por eso yo prefiero estar acá, y hago las changas a la tarde. Hay otros que se fueron porque no les interesaba aprender o porque el trabajo les parecía pesado. Son vagos o les resulta más hacer otras cosas* (2012, H, 45, PAT).

Forman parte de la organización de las cooperativas las demandas que desde la CTEP se están formulando y que tratamos anteriormente. Lo que se plasma a partir de los testimonios de los entrevistados es que no hay unidad al respecto, lo que podemos explicar fundamentalmente por la trayectoria política de los cooperativistas y por las posiciones que ocupan dentro de las organizaciones sociales, las cuales se encuentran atravesadas fundamentalmente por el compromiso político de los agentes o por cuestiones de índole individual, en los casos que se asume la inclusión en una organización como estrategia de sobrevivencia, frente a la oportunidad de insertarse laboralmente o de conseguir un cupo en un programa social que permita la obtención de un ingreso.

## **2.g. Prácticas clientelares y representaciones en el marco de los programas:**

Como se especificó a lo largo del análisis realizado, el clientelismo político atraviesa a los programas bajo estudio, en algunos de ellos éste se presenta con más fuerza que en otros – como es el caso del PEC, donde los cupos en general son otorgados a los movimientos piqueteros–; en otros, como en el PJHD se había dispuesto desde la normativa la creación de

consejos consultivos con el propósito de brindar transparencia y limitar prácticas clientelares, aunque sin embargo, dichas prácticas se siguieron desplegando.

El atravesamiento político que caracteriza a los programas es percibido por los mismos destinatarios; al mismo tiempo, hay ciertas prácticas que se inscriben en esta línea, que ellos mismos desarrollan y que forman parte de un habitus.

El clientelismo político se identifica con claridad en la accesibilidad a los programas, en cómo se producen las altas y bajas y en la difusión de información. Asimismo, además de las condicionalidades definidas en las reglamentaciones que regulan a los planes, hay una serie de requisitos informales, a cumplir que forman parte de las prácticas clientelares que para gran parte de los receptores están naturalizadas y constituyen un sentido práctico:

. 2000: PBB

Respecto a las altas y bajas que se producían en el marco de este programa, los entrevistados señalaban: *“antes se daban altas y bajas. Ahora sólo hay altas cuando hay una baja. Uno que entra reemplaza a otro. Eso sí: siempre son conocidos, elegidos a dedo”* (2000, M, 35, PBB). La mayor parte de los entrevistados en esta coyuntura, eran militantes del partido justicialista alineados con la orientación que tenía en ese momento el municipio, el ‘conocimiento’ aludido en la cita remitía a lazos desplegados en torno a la militancia.

Asimismo, los vínculos políticos influyeron en este programa para que una parte de quienes están inscriptos recibieran el ingreso correspondiente pero sin cumplir con la contraprestación, práctica ampliamente conocida por los vecinos del barrio así como por receptores que efectuaban la contraprestación requerida, generando vivencias de injusticia. Sobre esta cuestión, algunos entrevistados manifestaban una suerte de clasificación práctica sobre los receptores del plan *“en el plan estamos los que trabajamos y los ñoquis, que son los arreglados por política”* (2000, H, 30, PBB).

Otra de las condicionalidades que no formaban parte de la normativa, pero con la que los receptores debían cumplir para continuar su permanencia en el PBB era la participación a actos políticos. Esto ha sido señalado por una parte importante de los entrevistados: *“Si estamos acá es porque muchas veces aplaudimos cuando había que aplaudir”* (2000, H, 49, PBB). Esta práctica generaba en este período vivencias de indignidad entre los entrevistados mayores; en el caso de los más jóvenes se empieza a distinguir en esta etapa del trabajo de campo cierta incorporación de las mismas, que van conformando un habitus.

En otros entrevistados en etapas posteriores del relevamiento de datos, distinguen a estas condicionalidades y a las prácticas concomitantes como parte de las estrategias de supervivencia. Esto recae en la conformación de trayectorias de participación política diferenciadas: aquellas que están orientadas por un compromiso político y otras que en cambio, están guiadas por una necesidad personal, a través de la cual se genera un capital social de tipo político que permite el acceso y continuidad en un plan.

. 2003: PJHD

En el marco del PJHD, se propuso la creación de dispositivos procurando eliminar o limitar las prácticas clientelares, en este marco es que algunos entrevistados presentaron abiertamente el tema del atravesamiento político -que aunque en menor medida que en el PBB, se mantiene también en éste-; en cambio en otros entrevistados, que tenían un lazo más estrecho con los referentes políticos, las prácticas clientelares se dejaban entrever pero sin develarlas explícitamente: *“siempre te invitan a si gustosamente querés ir a un acto político, pero nadie te obliga. Además, te ofrecen que si vas al acto, al día siguiente no tenés que venir a trabajar”* (2003, H, 65, PJHD).

La experiencia de brindar favores a cambio de contraer compromisos con los referentes políticos, que después se convertían en “deuda” de índole política, se plasmaba en ciertos acuerdos informales que los receptores del plan hacían con los coordinadores de las actividades de contraprestación, así es como entre los entrevistados se presentaron casos donde los receptores eran personas que por determinados motivos no efectuaban la contraprestación, reemplazándolos en esta condicionalidad alguno de sus familiares, asumiendo el compromiso en lugar del receptor.

En relación al contenido de las actividades de contraprestación, -como ya señalamos en el apartado sobre este tópico-, resulta un tanto particular los quehaceres realizados por las manzanas, que consistían en manualidades que efectuaban en las casas de alguna de ellas, se trataba de actividades que no aportaban valor al barrio ni redundaban en la obtención de beneficios económicos para este espacio. Se trataba de una actividad coordinada por una referente política de El Carmen, quien concentra un importante poder político a nivel barrial. Evidentemente, el contenido de estas tareas se alejaba absolutamente de lo previsto en la normativa, tratándose de reuniones donde realizaban tejidos, adornos, souvenirs para fiestas que luego vendían quedando los recursos obtenidos en poder de este mismo grupo.

Asimismo, estas prácticas clientelares que se presentaban en el marco del PJHD, se reproducían también con los vecinos en otras esferas, dando cuenta de la concentración de poder que las manzaneras detentaban.

*Como manzaneras ahora repartimos la leche. Antes, con Chiche (Duhalde) nos fijábamos en las vacunas, teníamos que estar junto con una enfermera que venía a nuestras casas para pesar y medir a los chicos del barrio. Algunos no querían, decían: '¿quiénes son ustedes para hacer esto?' Pero nosotras lo manejábamos con la mercadería. Si no se dejaban controlar las vacunas, la talla y el peso, entonces no les dábamos la mercadería y punto. (2003, M, 31, PJHD).*

Estas prácticas de las que ellas son objeto, con base a un habitus las replicaban sobre otros que dependían de la pequeña porción de poder concentrado por ellas. De todos modos, en el caso de las manzaneras esa cuota de poder quedaba supeditada a que ellas mismas también se sometieran y fueran parte de este tipo de prácticas clientelares:

*Antes nos reuníamos a hacer las manualidades en una Unidad Básica, tratábamos de vender lo que hacíamos y la idea era que un porcentaje de lo que ganábamos sirviera para pagar el alquiler del local. Nos pedían que nosotras, diéramos una parte de lo que nos dan por el plan para la Unidad Básica... con lo que nos pagan no íbamos a estar dando \$ 15 para alquilar el local...y entonces nos empezamos a reunir en la casa de una de las mujeres del grupo. Se nos complica, porque por ejemplo como mi marido está sin trabajo, está todo el día en casa, pero no podés dejar de hacerlo... (2003, M, 31, PJHD).*

La misma entrevistada, sostenía que en el marco del plan se presentaban irregularidades, entendiéndolas por la corrupción de quienes deberían monitorearlo. “Hay muchos curros: gente que no tendría que cobrar y cobra. En la misma casa por ahí cobran dos o tres personas. Hay otros que cobran y no trabajan. Hay demasiada corrupción. No se controla porque los que tienen que controlar son ellos mismos corruptos” (2003, M, 31, PJHD).

Los informantes ponían de manifiesto la ausencia de supervisión respecto a la implementación de los programas en general:

*La corrupción en el barrio, se ve con los punteros. Ahora hay una puntera que organiza una rifa supuestamente para comprar la garrafa para el comedor del barrio. El premio es una canasta de alimentos con cosas del Plan Vida. Hay mucha corrupción, la gente lo ve, pero nadie se quiere meter en nada” (2003, H, 36, PJHD ex-PBB).*

El requerimiento de participar en actos políticos, se expresaba como condicionalidad encubierta y atravesada por el clientelismo en el PJHD. Lo que se evidencia como diferencia entre quienes efectuaban contraprestaciones en instituciones barriales, es que quedaban a cargo de los directivos de las mismas, pareciendo alejarse de este modo, del entorno de

referentes políticos: *“apenas pude pedí que me pasaran a la escuela, porque cuando estaba en barrido, me pedían que fuera a actos políticos. En cambio, en la escuela nada que ver, nadie te pide esas cosas”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB). Asimismo, se pone en evidencia la dificultad que esto generaba entre las entrevistadas mujeres, que aún en estas instancias se hacían cargo de las tareas de cuidado: *“si el coordinador te pide que vayas a un acto, hay que ir porque podés perder el plan si no vas. Para mi era muy complicado porque tenía que ir con todos los chicos, no los podía dejar, así que iba a con ellos a los actos”* (2003, M, 36, PJHD ex-PBB).

Lo que se pone de manifiesto es que las prácticas clientelares eran llevadas a cabo en el barrio desde los referentes políticos en este espacio, de ellas participaban los receptores de programas como destinatarios de favores políticos y como estrategia de sobrevivencia para tener continuidad en el plan u obtener ciertos beneficios que les permitiera el acceso a recursos. Asimismo, se devela la ausencia de monitoreo de quienes gestionaban formalmente el programa y la connivencia de los receptores por temor a perder dichos recursos.

Entre quienes han pasado por acuerdos informales que los exceptuaron de efectuar el requerimiento de contraprestar, éstos resultaban comprendidos como favores: *“hablé con el coordinador, le expliqué que como mi mamá estaba enferma no podía venir a trabajar, él me entendió, se puso en mi lugar. Ahora él me pidió que viniera a la salita para hacer un reemplazo y así trato de devolverle el favor que él me hizo”* (2003, M, 26, PJHD).

La escasa disposición de información también incide en la reproducción de prácticas clientelares, de modo que en el barrio lo que se conocía sobre los programas solía circular por canales de comunicación informales. Esto se asocia con el volumen de capital que concentran los referentes políticos barriales, especialmente los punteros.

La accesibilidad a información sobre el PJHD ha sido discrecional, en general se ha dado por un trabajo de difusión personal por parte de los referentes políticos barriales, sobre todo por parte de los punteros: *“yo entré al plan porque vino el concejal a nuestra casa y nos ofreció el plan, nos explicó y entonces por eso empezó a trabajar primero mi marido, pero como él es uruguayo no podía cobrar, entonces empecé yo. Así fue como entré al Plan Vida, también vino él a ofrecérmelo”* (2003, M, 46, PJHD). De todos modos, la concentración del capital político a los vecinos les quedaba claro quién lo detentaba y quién determinaba quienes serían los “elegidos” *“la que termina decidiendo quien entra al plan es la esposa del concejal porque es la que está siempre en el barrio y nos conoce a todos”* (2003, M, 46, PJHD).

Respecto a la mentada participación en el marco de los programas, parte de los entrevistados conocían que debían ser los mismos receptores quienes debían elegir a los coordinadores, pero las prácticas desplegadas eran diferentes: *“Se corren rumores que dicen que cambió el coordinador pero nosotros no sabemos quién es. Al coordinador lo tendríamos que elegir nosotros, pero si al Delegado le gusta otro, lo pone, al final es político. El Plan es siempre político”* (2003, M, 36, PJHD).

Las prácticas clientelares eran reconocidas como tales por una parte de los entrevistados, sin embargo, por conveniencia personal en el marco de las difíciles condiciones en las que se desarrolla la vida cotidiana resultaban aceptadas y participaban de ellas. A diferencia de la etapa anterior, no se encontraron indicios que dieran cuenta de vivencias de indignidad en los casos en que obligatoriamente debían participar de actos políticos como parte de las condicionalidades impuestas informalmente. Otra fracción de entrevistados, en cambio, rechazaban estas prácticas, la permanencia de ellas en los programas les generaba vivencias de injusticias. Sin embargo, estos entrevistados no contaban con dispositivos a los cuales apelar para intentar denunciar estas situaciones, ni garantías para no verse perjudicados.

De este modo, se distingue que había condicionalidades explícitas en la normativa a las que se sumaban las que se conformaban informalmente debido a la discrecionalidad en la distribución de cupos y permanencia en el plan. Las condicionalidades informales se veían reducidas o eliminadas en los casos en que la contraprestación se efectuaba y controlaba en las instituciones y en virtud de que se lograra establecer cierta distancia con los coordinadores que detentaran poder político.

Por otra parte, se identifican cuestiones relativas al género, en términos de la persistencia del lugar asignado culturalmente a la mujer como responsable de las tareas de cuidado, que se extiende hasta cuando estas mujeres deben asistir a un acto político, como práctica que les garantiza la continuidad en el programa y por lo tanto, un ingreso fijo en el hogar.

. 2009: PJHD, PF, SCyE, PEC, PAT

En esta instancia aún persistía entre algunos entrevistados, el recuerdo de los “favores” políticos recibidos en etapas anteriores, destacándose entre dichos recuerdos la posibilidad de acceso a la construcción de la propia vivienda a partir de los materiales recibidos en el marco

de la gestión de Eduardo Duhalde<sup>62</sup>: *“mi vivienda me la dio Chiche... ella fue la que me dio los materiales y mi hermano me ayudó a construirla, pero no la pude terminar”* (2009, M, 42). Estos recuerdos de favores políticos en esta instancia del trabajo de campo, generaban gratitud –sobre todo dirigida a la figura de Chiche y Eduardo Duhalde-. El sentido práctico modelaba la representación sobre el significado de la política planteada en términos de “favores” y no de derechos.

Ese sentido práctico también incidía en conformar la creencia de estar cobrando menos dinero del que correspondía en el marco del PAT, aún cuando -según el monto informado por la entrevistada- estaban cobrando correctamente: *“En la delegación cobramos, \$ 1340. Bah, eso es lo que nos dan, porque es obvio que nos sacan... la política es así”* (2009, M, 29, PAT-PBB).

Ese sistema de creencias se basa en un habitus, en las experiencias en los programas propios o de los seres más allegados, pensar que debían pagar una suerte de “peaje” para poder estar inscriptos en los programas estaba naturalizado por los entrevistados más jóvenes o por aquellos de edades intermedias sin experiencia de trabajo formal y formaba parte del horizonte de expectativas que en torno a un trabajo o a un programa podían configurar dichos entrevistados. Diferentes eran las representaciones configuradas por quienes han transitado por otros espacios y condiciones laborales, en estos casos se distinguían las diferencias respecto a las condiciones propias de un programa respecto a las de un trabajo; sin incorporar como naturalizadas las prácticas que se desarrollan en los PSE y PTC.

El fragmento de la entrevista que citamos anteriormente también ilustra la escasa información con la que contaban los cooperativistas del PAT, al igual que la situación que planteábamos en relación a este aspecto en otros programas.

Quienes asumían en esta coyuntura una posición crítica en cuanto a la orientación política que llevó adelante la gestión de Duhalde -con el acompañamiento de “Chiche”-, en lo que reparaban era que las prácticas clientelares se limitaban a un interés acotado a la obtención de apoyo a través de los votos. Lo que se planteaba desde esta perspectiva era la necesidad de recurrir a dicha lógica clientelar para obtener beneficios sociales para sí o para la organización

---

<sup>62</sup> Nos referimos a la gestión de Eduardo Duhalde como gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1999. En este período su esposa, Hilda Beatriz González de Duhalde, conocida como “Chiche” acompañó a la gestión de su marido como gobernador, en este marco, se implementó un sistema de ayuda social que le dio protagonismo a la figura de las “manzaneras”, como referentes barriales. “Chiche” Duhalde en 2003 fue electa diputada y en 2005 senadora de la Nación en ambos casos por la provincia de Buenos Aires.



de pertenencia: *“con la gestión de Chiche fue como siempre... te ayudan sólo cuando hay elecciones. Nosotros estamos mejor con la Federación de Comedores. Tenemos para ayudar más a la gente...”* (2009, H, 56, PAT ex PJHD-PBB).

En entrevistas realizadas en esta etapa, hemos hallado situaciones de “castigo” político; por ejemplo, el caso expuesto por una ex-manzanera que ha pasado a apoyar a la gestión del nuevo intendente, de tinte político diferente al de la gestión anterior: *“como apoyo a la gestión actual fui dejada de lado por la gente de la gestión pasada. Mis compañeras manzaneras tienen cargos, en cambio yo, recibo un plan por \$ 150, se olvidaron de mi”* (2009, M, 58, PBB) o el caso de quien se define como “puntera” política que afirma que *“a nosotros nos incendiaron el comedor comunitario, hemos tenido problemas con otros punteros que se pelean por el poder”* (2009, M, ex-PBB 48).

Respecto a las prácticas clientelares que atraviesan al PAT, varios entrevistados hicieron referencia a lo que ya habían señalado profesionales de El Carmen: *“hay mucha gente que quedó afuera de las cooperativas. Yo no estoy de acuerdo con que le den tres cooperativas a una misma familia y otras, no reciben nada”* (2009, M, 58, PBB).

El requerimiento de participar en acciones de lucha, como es la participación en piquetes se puso de manifiesto en esta fase del trabajo de campo exclusivamente en los cooperativistas y en receptores del PEC *“tenemos que ir a los piquetes porque dicen que sino te podés quedar sin el plan”* (2009, H, 27, PEC); situación que no se presenta ni en PF ni en el SCyE, lo que pone en evidencia que la presencia institucional en el control de las condicionalidades limita de algún modo el poder político de los referentes de las organizaciones en el marco de este programa y seguro.

En esta etapa del trabajo de campo, las altas también eran realizadas –en el caso del PEC y del PAT a través de prácticas clientelares: *“hay una chica en el barrio que anotaba para los planes, es mi vecina; me dijo que a mi me convenía anotarme en el PF, pero que ella sólo anotaba en el PEC, como yo no sabía cómo tenía que hacer para entrar al PF, quedé en el PEC”* (2009, M, 26, PEC). Esta cita también plantea la ausencia de canales de información formal que lleguen con eficacia al público destinatario –en este caso sobre el PF-. Al mismo tiempo, los temores por ser dado de baja en los programas se mantienen porque no se dispone de información formal. Se reconocen situaciones diferentes en el PF y el SCyE, justamente porque en ambos hay un contacto directo con los referentes institucionales para dar cuenta del cumplimiento de las condicionalidades. Sin embargo, en general, el acceso a ambos

programas fue en el marco de ciertas irregularidades en la recepción de la información a través de canales formales, generando una experiencia que incide en que los entrevistados no estén tan seguros de su permanencia en los mismos.

En síntesis, lo que identificamos en esta instancia del trabajo de campo ya había sido esbozado en etapas anteriores en los planes bajo estudio, lo que hallamos en las entrevistas realizadas en esta coyuntura es una profundización de las prácticas clientelares y al mismo tiempo, por parte de los entrevistados un sentido práctico que orienta a dichas prácticas como las habituales brindando una cosmovisión que las alienta porque no son cuestionadas ni se reflexiona sobre ellas, estas situaciones las encontramos mayormente en los entrevistados más jóvenes y en los de edades intermedias que no conocían por propia experiencia otras características de acceso a un trabajo u otras condiciones laborales más que la inestabilidad, informalidad y precariedad. La excepción se encuentra entre los entrevistados mayores, quienes adoptaban una perspectiva crítica sobre las prácticas en vigencia, pero contrastando con las anteriores, que ellos ya conocían; en función de la posición política asumida por cada uno es que esas prácticas clientelares previas son criticadas o añoradas como dispositivos que permiten la obtención o el acceso a ciertos bienes y recursos.

. 2012: PAT

En esta instancia del trabajo de campo, lo que se identifica son los “peajes” que algunos cooperativistas pusieron de manifiesto respecto al cobro y a lo que debían entregar a los referentes que les habían conseguido el acceso al programa, conformándose para estos entrevistados en parte de las “condicionalidades” de naturaleza informal con las que tenían que cumplir: *“te piden aportes para los referentes, que son los que te consiguen los planes”* (2012, M, 37, PAT).

Los entrevistados daban cuenta de que cobraban con tarjeta de débito en el banco poniendo en evidencia una estrategia para intentar limitar este tipo de prácticas, sin embargo, algunos de los informantes señalaban que los referentes los esperaban en la puerta del banco para que les dieran lo pautado.

Es llamativo que como parte de las “pérdidas” identificadas por parte de los cooperativistas consultados se ubicase en el mismo lugar a estos “peajes” que a los descuentos por inasistencia: *“además de lo que tenemos que pagar al referente, si faltamos nos descuentan \$ 58 por día”* (2012, M, 25, PAT). No se distinguía lo legal de lo legitimado con base a una

práctica clientelar, no se identificaba lo planteado en las bases del programa de lo que está naturalizado pero no previsto formalmente. Hay un sentido práctico funcionando de modo tal que ambas cuestiones resultaban asimiladas por igual.

Asimismo, como parte de las “condicionalidades” informales también algunos entrevistados han aludido al requerimiento de participar de cortes para tener continuidad en el programa: *“También piden que se vaya a los cortes, ‘te amenazan con que te van a sacar el plan, aunque no quieras ir, tenés que ir’”* (2012, M, 27, PAT), otros han señalado que les han descontado \$ 100 por no haber participado de una marcha, quienes tienen esta perspectiva, se trata mayormente de los entrevistados que formaban parte de las organizaciones como parte de una estrategia de sobrevivencia, para formar capital social que les permita acceder a los programas sociales. Otros, en cambio, coincidiendo con quienes tienen trayectoria política de militancia, mediando un compromiso político de por medio, planteaban que participaban de los cortes pero por convicción: *“Si hay movida, vamos. Lo que está claro es que al plan no te lo puede sacar la organización. No es una exigencia participar de los cortes. Yo al movimiento lo llevo en el corazón y a la cooperativa en el estómago, porque vivo de esto”* (2012, H, 58, PAT ex-PJHD).

Parte de los acuerdos en los que intervienen prácticas clientelares son aquellos que permiten que algunos “cooperativistas” cobren por el PAT pero sin trabajar; esto genera malestar y vivencias de injusticia, similares situaciones a las que se daban en el PJHD y que para muchos de los que hoy en el marco de este programa, ya les resultan conocidas. Del mismo modo, genera este tipo de vivencias, la discrecionalidad con la que se han otorgado las altas y la concentración en una misma familia de varios cooperativistas, situación que develan tanto los informantes de El Carmen como los que están inscriptos en el marco de la UNLP.

En relación a los cupos que son otorgados a las organizaciones se ha expresado que también se suelen pagar “peajes” de índole política: *“conozco gente de la delegación que cobra \$ 900.- en vez de \$ 1200, \$ 300 quedan para la delegación que es la que te da los cupos para la cooperativa”* (2012, H, 45, PAT).

Desde los cooperativistas consultados un aspecto que distinguen que se diferencia respecto a otros programas es que hay más limitaciones para que los que participan de la cooperativa puedan retirar dinero arbitrariamente: *“Me doy cuenta que en los comedores, se puede robar muy bien, en cambio acá, en la cooperativa no porque tenés un libro. Yo veía cómo facturaban en los comedores, podían robar muy fácilmente, en las cooperativas eso se cortó”*

(2012, M, 37, PAT) (esta entrevistada se refiere a “los comedores” con la experiencia que ha transitado en el marco de su pertenencia a una organización social a través de la cual obtuvo el PJHD).

Otra distinción que los entrevistados establecen entre este programa respecto a otros es que a partir de la implementación del PAT es que se evidencian mejoras en los barrios; de todos modos, las prácticas clientelares se replican: *“Ahora tenés más posibilidades para ayudar desde la organización. Se ven cambios en los barrios, pero son cambios que ves por las organizaciones... los municipios ayudan a los que están con él. Es la ley del voto. No hay otra”* (2012, H, 45, PAT).

Lo que identificamos es que se repiten en este programa cuestiones que ya surgieron en otros, potenciándose lo que hace a la distribución de cupos para las organizaciones, la discrecionalidad de quienes deben trabajar y quienes son eximidos de esta obligación, cuánto deben pagar los cooperativistas por permanecer en el PAT, condicionalidades “informales” que se exigen; estos aspectos son los que –entre otras cuestiones- también generan en los profesionales y técnicos entrevistados la valoración de que se trata de un programa más, que continúa las líneas que se fueron desarrollando en los anteriores, más allá de que en la normativa y que en los materiales de difusión del MDS se acentúe la idea de que no se trata de un programa, sino que es un trabajo.

## **2.h. Período 2000-2012: comparación de las representaciones sobre el trabajo y programas**

Aquí sistematizamos en una comparación estas representaciones considerando la dimensión temporal en la que fueron relevados los datos y las distinciones que identificamos entre los diversos programas bajo estudio. A partir del análisis realizado en el apartado anterior, podemos afirmar que hay elementos que conforman las representaciones que se mantienen inalterables a lo largo del período considerado, mientras que otros se han ido modificando.

Las representaciones del contexto conforman una base sobre la que se asientan las representaciones del trabajo y los sentidos que a éste se le adjudican; modelan las formas de comprender la situación laboral y en este marco inciden en conformar las representaciones sobre los PSE-PTC. En el 2000 observamos que entre los entrevistados del PBB hay valores asociados a una ideología política que se desdibujan en las etapas siguientes. La concepción de justicia social se pierde en los discursos de los agentes consultados en los períodos que

sucedan de recolección. Los receptores del PBB entrevistados tenían una fuerte inscripción en el Justicialismo, y desde esta posición entendían la situación de desocupación como injusticia social y pérdida de derechos. El trabajo se concebía como dignificante; en esta línea los programas generaban un ingreso que era vivenciado como paliativo, pero resultaban muy fuertes las vivencias de indignidad en torno a este tipo de soluciones y la situación personal de desocupación se vivía de modo vergonzante. Las prácticas clientelares a las que debía someterse este grupo de entrevistados, de trabajadores sin trabajo para acceder al PBB y mantenerse en él resultaban uno de los aspectos centrales que generaban esas vivencias de indignidad, sumado a que el desempleo aún no era públicamente reconocido como problema social, lo que incidía en que fuera comprendido por los entrevistados, como una cuestión individual generando sentimientos de auto-culpabilización. Sólo entre mujeres sin trayectoria laboral por fuera del ámbito doméstico y en los más jóvenes, la propuesta de replicar una organización laboral en la realización de actividades comunitarias –a la que se aludía en la normativa- incidía en la conformación de la representación del PBB como un trabajo.

En 2003, los receptores del PJHD comprendían la situación de desocupación ligada a las corrientes inmigratorias provenientes de países vecinos; asociadas a esta lectura predominaban las calificaciones discriminatorias hacia esta población, apoyándose en la concepción de que los inmigrantes aceptaban condiciones laborales precarias incidiendo en el desplazamiento de la mano de obra de argentinos. Asimismo, la introducción de nuevas tecnologías y la escasa o nula calificación de la población destinataria de los programas también formaban parte de las variables que explicaban el contexto y su propia situación de desocupación. Cabe aclarar que se reconocen en los discursos de los entrevistados las lecturas que resultaron dominantes en la década del noventa, y que fueron configurando las representaciones sociales sobre el trabajo y la desocupación. Los mayores en esta coyuntura ya comenzaban a apreciar el problema del desempleo sobre todo afectando a los más jóvenes y su conexión con el delito y el consumo de sustancias. Para muchos entrevistados, el nuevo gobierno que recientemente había asumido resultaba esperanzador. En esta etapa de recolección, encontramos situaciones en las que ya se venía trazando una trayectoria en el marco de los programas y a partir de allí identificamos cómo para entrevistados sin experiencia de trabajo formal –en general los más jóvenes y una porción de informantes de edades centrales- concebían a los PSE-PTC como un trabajo más, sin establecer distinciones; estas representaciones se vinculan con las demandas: así, por ejemplo, se exclamaba por más horas de contraprestación a cambio de obtener más ingresos. Para los mayores con trayectoria

en el sector formal, los programas son diferenciados de un trabajo e incluso criticados por corroer a la cultura laboral y generar una dependencia de la asistencia pública, este grupo de informantes demandaba por trabajo genuino, asociándolo con beneficios sociales. Si bien con el PJHD las prácticas clientelares intentaron limitarse desde dispositivos previstos en la normativa; en el estudio de caso realizado, -aunque en menor medida que en el PBB-, en esta etapa también persisten, fundamentalmente vinculadas a las concesiones para que algunos receptores no efectúen la contraprestación; en otros casos aplicadas en acuerdos para que alguien de la familia la asuma (distinto al titular); en el caso de las manzaneras se dan situaciones sumamente particulares, evidenciando que si bien han sido un tanto desplazadas de su lugar de poder en el espacio barrial, aún lo siguen conservando y ejerciendo.

En 2009 los entrevistados del PJHD, PF, SCyE, PEC y PAT leían al contexto de un modo diferente, en esta coyuntura sobre todo los más jóvenes y de edades intermedias sostenían que había trabajo y comprendían que la situación de ocupación/desocupación se apoyaba en una cuestión actitudinal. Los mayores, en cambio, reconocían a los problemas de empleo como estructurales en Argentina, cuestión clave en este grupo de entrevistados, que en la primer etapa se auto-culpabilizaba de su situación personal, evidenciándose la articulación de la opinión pública en la configuración de representaciones sobre el trabajo. Quienes en su trayectoria laboral no cuentan con experiencia en el sector formal, los programas son comprendidos como un trabajo y debido a su trayectoria en los mismos, las prácticas clientelares configuran un habitus; sobre todo en el caso de las mujeres con familia a cargo los programas y el despliegue de prácticas clientelares a éstos asociadas son inscriptos como una estrategia más de sobrevivencia. Este tipo de prácticas se presentan fuertemente en el PEC y PAT -que se evidencian como programas con un importante atravesamiento político en su implementación-; resultando más limitadas en el SCyE y en PF, lo que se explica por la mayor presencia en estos últimos programas de agentes públicos en la definición de altas, bajas y monitoreo de los mismos.

En 2012, en los entrevistados del PAT se evidencian diferencias significativas en las representaciones de este programa y el trabajo dependiendo fundamentalmente del capital social de tipo político y el capital militante. Para quienes tienen trayectoria política y un compromiso social, las cooperativas son comprendidas como un trabajo donde prima el factor colectivo en su organización; en tanto que para aquellos entrevistados cuya inscripción en organizaciones sociales está basada en una estrategia para acceder a un cupo en una cooperativa, la forma de concebir al PAT comparte similitudes con las concepciones sobre

otros PSE-PTC; se asimila a un trabajo pero bajo la misma lógica que otros programas sociales, en tanto genera un ingreso que permite mantenerse a sí mismo y la familia a cargo; en otro orden, se lo comprende como un programa social, donde se ponen en juego las mismas disputas y prácticas que en otros por los que ya dichos entrevistados han transitado.

En esta etapa las distinciones entre las valoraciones sobre trabajar y formar parte de un programa, se han ido modificando: al inicio del trabajo de campo, los entrevistados mayores se negaban a emparentar a un programa con un trabajo y considera que trabajar generaba dignidad mientras que la vivencia en el marco de un PSE era vergonzante. En cambio, - incluso las mismas personas consultadas- refirieron que lo que dignifica es generar a través del esfuerzo un ingreso; representación que se asemeja a la de los jóvenes de otras etapas de relevamiento. Se mantiene la distinción entre trabajo y programa; pero difiere el sentido de lo dignificante: ambas opciones brindan esta posibilidad.

Los resultados a los que arribamos, confirman el supuesto b. a través del cual sosteníamos inicialmente que las representaciones bajo estudio conformadas por los destinatarios de PSE-PTC, están atravesadas por la pertenencia generacional, el género, la trayectoria laboral y la trayectoria en el marco de dichos programas. Además, reconocemos otras dimensiones que participan de su elaboración como el capital militante y compromiso social. Asimismo, las trayectorias de vida, laborales y en el marco de los programas se enlazan con un habitus que orientan las prácticas y representaciones inherentes al trabajo y a los PSE-PTC.

En las conclusiones retomamos estas cuestiones aquí presentadas y las analizamos en lo que hace a los distintos elementos de la representación y desde la perspectiva de la gestión de las políticas sociales como campo.

## CAPÍTULO V

### CONSIDERACIONES FINALES

#### *a. CONCLUSIONES*

El objetivo general de esta tesis se centró en el análisis de los PSE y PTC en tanto políticas sociales, desde la perspectiva de la normativa que los regula y de las representaciones sociales de los agentes destinatarios, profesionales y técnicos que participan de su ejecución en el período 2000-2012. Dos supuestos orientaron a la investigación: a.-los técnicos y profesionales que participan de la fase de implementación de los programas mencionados construyen dichas representaciones en función de la posición que ocupan en el campo de la gestión de las políticas sociales y b.-las representaciones sociales del trabajo y de los programas sociales construidas por los destinatarios de los mismos, están atravesadas por la pertenencia generacional, el género, la trayectoria laboral y la trayectoria en el marco de dichos programas.

A partir del análisis realizado, respecto a los agentes técnicos y profesionales distinguimos que su implicancia de formalidad o informalidad en la gestión de los PSE-PTC, designa posiciones diferentes respecto al marco de legalidad o legitimidad en el que se enmarcan las prácticas desplegadas en la fase de ejecución; asimismo, las características de esta implicancia inciden en la construcción de espacios de autonomía para el desarrollo de la intervención: en el caso de quienes se desempeñan en la implementación de programas en cargos en los que su implicancia está definida en la planificación, la posibilidad de autonomía en ocasiones se ve restringida por la misma normativa de los programas y por las incumbencias de su cargo; incluso teniendo una mirada crítica sobre ciertos aspectos de los programas, las prácticas de estos agentes se orientan por las reglamentaciones de modo que frecuentemente replican aquello mismo que critican; se identifican estas contradicciones especialmente en aquellos entrevistados que cuentan con mayor volumen de capital escolar y se desempeñan en cargos ejecutivos, ya que explicitan ciertas evaluaciones críticas pero en la práctica replican aparentemente sin evidenciar –o, al menos sin explicitar- aspectos que valoran desfavorablemente sobre los programas. Por otra parte, aquellos agentes cuya participación no está prevista ni definida en la fase de planificación, cuentan con amplios márgenes de autonomía en sus prácticas pero sin embargo, el alcance de sus intervenciones es estrecho y limitado.



En la orientación que asumen las prácticas y representaciones de los agentes técnicos, también intervienen el capital escolar –en cuanto a nivel de instrucción y características de formación de los agentes-, el capital político, la trayectoria laboral, política y personal, así como el compromiso social respecto a la comunidad a la que su intervención se orienta. Estos aspectos inciden en la definición de los objetivos que le asignan a su cargo –más allá de los prescritos- lo cual efectivamente, se vincula con la posición que ocupan en el campo de gestión de políticas sociales. De este modo, se conforman lazos con características bien diferenciadas con los destinatarios de los programas, vínculos que se encuentran atravesados por el compromiso social de los agentes, producto de la conjunción de los aspectos señalados. En los casos cuyas designaciones en los cargos se encuentran mediadas por prácticas políticas, los márgenes de autonomía se ven reducidos, primando en las prácticas el capital político y militante y replicando de este modo y con frecuencia, prácticas clientelares que suelen orientarse a los destinatarios de programas.

La difusión de información en el marco de la implementación de programas suele ser escasa, rasgo que influye en la concentración de volumen de capital político por parte de algunos agentes que participan tanto formal como informalmente en la ejecución y que estimula el despliegue de prácticas clientelares.

El habitus engendra prácticas y representaciones que reproducen en las situaciones actuales prácticas inherentes a regularidades atravesadas por las condiciones en las que se ha producido su principio generador (Bourdieu, 2007). Entre las prácticas y representaciones orientadas por el capital escolar y aquellas orientadas por el capital político se encuentran espacios de tensión y puja, signando las arenas en las que se despliega la ejecución de los programas sociales que en este trabajo estudiamos.

Desde la perspectiva de representaciones sociales de Moscovici y Jodelet, el núcleo central de las que conforman sobre los destinatarios los agentes técnicos y profesionales cuya inserción en el campo de gestión es formal, se asienta sobre base de la asignación de rasgos tales como pasividad, dependencia a la ayuda social e incluso en el caso particular de mujeres la perspectiva de que se encuentran “cosificadas”; todos estos atributos los explican por la dinámica que asume la implementación de los programas –orientada por la normativa que se encuentra definida en la planificación- aunque algunos entrevistados –que cuentan con menor volumen de capital escolar- los atribuyen básicamente a cuestiones de tipo actitudinal por

parte de los destinatarios, sin alcanzar a comprender a los destinatarios en el marco de un contexto histórico sino desde un punto de vista que sólo abarca cuestiones de índole personal.

Por otra parte, para explicar la dependencia a los programas por parte de los destinatarios, los entrevistados profesionales/técnicos –en función de su posición en el campo de la gestión– consideran en mayor o menor medida, el escaso volumen de ingreso percibido por los receptores a través de dichos programas, las prácticas clientelares, la escasa información que circula en el marco de los programas así como la baja calificación de los receptores. La reproducción de prácticas que no permiten emanciparse a los receptores sino reproducir la situación de pobreza, dichos agentes la atribuyen a la naturalización por parte de los “beneficiarios” a la inscripción a un programa social y la equiparación de un PSE-PTC a un trabajo. Sin embargo, esta cuestión es promovida por la misma normativa de los programas y por lo tanto, también propiciada por los agentes que formalmente participan de la implementación, evidenciándose una de las contradicciones a la que nos referíamos; asimismo, se pone de manifiesto la relevancia de la normativa en el despliegue de prácticas.

La participación que es promovida desde los programas, encuentra en la fase de implementación distintas dificultades, una de ellas se articula con las representaciones de los técnicos-profesionales que formalmente participan de la gestión: distinguimos que sólo forma parte de los elementos periféricos en las representaciones configuradas por dichos agentes; no se trata de un aspecto que estimulen especialmente sino que lo comprenden desde una perspectiva de coyuntura, ya que las posibilidades de participación consideran que dependen de la unidad ejecutora o de condiciones del contexto que puedan favorecer o limitar esta práctica. La restricción a la participación por parte de los receptores indudablemente también recae en esa pasividad que se les atribuye, pero revertirla abre cuestiones que parecen tratar de acotarse. La concepción es diferente entre quienes participan informalmente en la gestión, en general suelen incluir a los receptores de programas sociales en diferentes actividades que realizan considerándolos parte o incluso protagonistas; la mirada en la relación que con ellos establecen se asimila a la de considerarlos agentes, en el sentido de que ellos mismos tienen un conocimiento que puede ser la base y motor de un cambio si es que se interviene propiciando las condiciones para ello.

La evidencia empírica confirma el supuesto a. que planteamos inicialmente respecto a que la conformación de las representaciones aquí estudiadas por parte de los técnicos y profesionales, difiere en función de la posición que dichos agentes ocupan en el campo de la

gestión, la que se encuentra atravesada por los intereses en juego por parte de los diferentes agentes; esta posición modifica las modalidades del establecimiento de un vínculo con quienes reciben los programas, lazo que puede ser de mayor o menor proximidad y por lo tanto de mayor o menor conocimiento de dichos agentes. Asimismo, a lo largo del estudio, identificamos que también intervienen en la configuración de representaciones el capital escolar, tipo de formación, trayectoria laboral, política y compromiso hacia la comunidad a la que se orienta su intervención.

Respecto a las representaciones sobre los programas, los técnicos/profesionales constituyen como núcleo central de la misma, el sentido de control, disciplinamiento y contención social, frente al malestar y situación de carencia de la población considerada como “objetivo”. Estos aspectos de la representación coinciden con los expresados en el propósito que asumen los PSE de replicar la denominada “cultura del trabajo”, -tal como es explicitado en la normativa de los mismos- y en virtud de las condicionalidades que se exigen en los PTC (por ejemplo: controles sanitarios y cumplimiento de la escolaridad de los hijos de quienes reciben los programas). Asimismo, a través de las condicionalidades requeridas en los programas se identifica que el control social también se ejerce reproduciendo los patrones de organización familiar dominante. Las prácticas y representaciones de técnicos y profesionales que intervienen formalmente en la implementación de los programas también se encuentran asociadas a un habitus que incide en que determinadas funciones asignadas socialmente en función del género y reproducidas a través de los programas sociales bajo estudio, no resulten cuestionables. Sus prácticas, incluso, las confirman en el caso de los técnicos que efectúan controles sobre las condicionalidades. Nuevamente, la posibilidad de cierta reflexión y cuestionamiento recae en los agentes entrevistados que no están asignados formalmente a la ejecución de los programas, pero el alcance de sus cuestionamientos se traduce en cambios que sólo estrechamente pueden revertir lo que desde la normativa está previsto.

Otro aspecto que configura el núcleo central de las representaciones de los técnicos sobre los programas es el atravesamiento de las prácticas clientelares que se despliegan en la implementación y que algunos entrevistados reconocen en las condicionalidades informales que se imponen a los destinatarios por parte de referentes de algunas organizaciones, las que influyen también en la situación de dependencia de los agentes receptores. Sin embargo, quienes reconocen abiertamente el clientelismo en los programas no ocupan posiciones en el campo que puedan efectuar prácticas que lo limiten. En otros casos, que se vislumbra un reconocimiento, se apela a dispositivos que no son comprendidos por los receptores en el

mismo sentido en que fueron planificados. Estas miradas que se entrecruzan tienen por base las representaciones de estos agentes sobre la población destinataria y estos obstáculos en la comunicación se vinculan con la escasa o nula participación posible de los receptores y la acotada información que circula formalmente. Estas cuestiones sólo son resueltas por los destinatarios a través del conocimiento que provee la trayectoria en el marco de los programas, el capital social y a través de la organización colectiva; por parte de los técnicos, se apela a la sanción o al intento de articulación con representantes ministeriales para exponer la problemática; estas opciones difieren de acuerdo a la posición en el campo, al capital escolar, la trayectoria laboral y política de los agentes. De modo que retomando el supuesto a. inherente a dicha unidad de análisis, enfatizamos que hallamos evidencia empírica que da cuenta de su confirmación, pero que además de la posición en el campo las recién mencionadas dimensiones también inciden en la configuración de representaciones.

En algunos agentes, ocupa un lugar en la periferia de la representación sobre los programas la posibilidad de mejorar la calificación y por ende de intervenir en términos de empleabilidad, ya que estos objetivos se sostiene que dependen de las características coyunturales y de la unidad ejecutora en la que se implemente el programa. En otros casos, este aspecto ocupa un lugar de centralidad entre otras cuestiones porque hay un interés genuino enlazado con la posición en el campo, como es el caso de agentes que forman parte de la UNLP, que se constituye específicamente como una unidad ejecutora donde la calificación forma parte de un compromiso en la gestión.

Las actitudes respecto a las nociones que consideramos relevantes de la normativa –por ejemplo: trabajo, empleabilidad, cooperativas, familia-, en general no producen credibilidad entre los entrevistados, en términos de que se alcancen los objetivos respecto a la inserción laboral a partir de la inscripción en un programa, o que las cooperativas logren organizarse como tales o que un PSE deje de serlo –entre otras cuestiones- porque la actividad que se realiza sea denominada “trabajo”. Al mismo tiempo, sí se comparte la visión que también forma parte de la normativa, de que un programa como el Familias permita que las mujeres puedan abocarse al cuidado de los hijos y se las “libere” del compromiso de la contraprestación como requerimiento; mirada que avala esta transformación en los programas y que reproduce los modelos de femineidad dominantes en tanto se le asignan las tareas de cuidado.

En cuanto a las concepciones sobre los destinatarios y los que atraviesan a los propósitos de

los PSE-PTC que se incluyen en la normativa, distinguimos que han ido mutando en el período bajo estudio, aunque también se reconocen apelaciones a configuraciones conceptuales en las cuales subyacen ideologías propias de otros períodos históricos: la cultura del trabajo apela a mantener una disciplina social, a erradicar la vagancia tal como se hizo en otras épocas; en la clasificación de la población como empleable/inempleable o vulnerable también se reconoce un sustento que recuerda a la clasificación de la pobreza en tanto pobres virtuosos y vergonzantes, coincidiendo en el estigma social que estas clasificaciones han generado y continúan generando. Sobre esta base se asientan también las representaciones y prácticas de técnicos y profesionales, particularmente de quienes mantienen una extensa trayectoria laboral ocupando lugares formales en la gestión de programas y cuentan con escaso volumen de capital escolar; las prácticas orientadas a los destinatarios propuestas por dichos agentes se encuentran articuladas con dichas representaciones.

Respecto a la representación sobre el trabajo en los receptores de PSE y PTC, forma parte del núcleo la valoración de centralidad que éste tiene, aspecto que a pesar de las transformaciones en el mundo del trabajo que hemos estudiado en el marco contextual, para los entrevistados permanece como un espacio vital, donde confluyen aspectos subjetivos, sociales y económicos<sup>63</sup>. Esta valoración atraviesa a los tres grupos generacionales aquí considerados y resulta independiente de la trayectoria laboral. En cuanto al género, tanto los hombres como mujeres entrevistados, consideran trabajo al que brinda una remuneración a cambio, en este sentido el trabajo reproductivo, que se desarrolla en el ámbito doméstico no es calificado por los agentes consultados como tal. La responsabilidad por este tipo de tareas recae mayormente en las mujeres apoyándose en estereotipos socialmente construidos de femineidad y masculinidad limitando en las entrevistadas, la salida del espacio del hogar para acceder a otras posibilidades laborales. Cabe aclarar que en las mujeres entrevistadas no surge en sus discursos explícitamente el deseo por hacer otras actividades, aunque es frecuente la valoración de las que se hacen fuera de la esfera doméstica, en términos de las oportunidades de socialización que estas experiencias ofrecen y por el reconocimiento que en estos espacios encuentran, lo cual se vincula con la dimensión subjetiva del trabajo. El hecho de que no expliciten sus anhelos por hacer otro tipo de actividades, se puede comprender por el escaso horizonte de posibilidades reales que vislumbran para sí; la trayectoria biográfica y las condiciones de vida inciden fuertemente en esta restricción. Los proyectos y deseos están

---

<sup>63</sup> Estas cuestiones se mantienen en el período considerado, sólo con algunos matices que oportunamente hemos analizado.

atravesados por la posición que ocupa este grupo de mujeres en el campo social: los deseos que comunican se inscriben fundamentalmente en aspectos de satisfacción de necesidades de acceso al consumo sobre todo para sus hijos y para la mejora de su vivienda. Con el fin de alcanzar estas metas es que se proponen generar o mantener un ingreso a través de un trabajo y/o inscripción en un programa.

Si bien la centralidad del trabajo se mantiene en todos los receptores entrevistados conformando al núcleo de su representación; lo que se ha modificado son los elementos periféricos que otorgan sentido a qué se comprende como tal. De este modo, distinguimos que en todas las etapas de recolección de datos, la concepción de trabajo para quienes pertenecen a la generación de los mayores entrevistados y para aquellos de edades intermedias que cuentan con experiencia de trabajo formal, lo vinculan –aunque no exclusivamente- con un empleo “en blanco”; valoran el esfuerzo que conlleva, lo articulan con un saber-hacer que otorga un conocimiento, un oficio; con la posibilidad de mantenerse a sí mismo y a la familia; de este modo se le atribuye un valor dignificante. En tanto, para aquellos informantes que pertenecen a la generación de entrevistados más jóvenes así como para los de edades intermedias sin experiencia de trabajo formal, un trabajo es una actividad que permite generar un ingreso, sin mediación de un saber-hacer; de algún modo un trabajo –cualquiera sea- es algo que se hace a cambio de una remuneración y no resulta inherente a lo que se es; la dignidad para este grupo de entrevistados recae en generar un ingreso a partir de una actividad laboral que ellos desarrollen –independientemente de su contenido y condiciones de contratación-; la identidad laboral se asienta para esta porción de entrevistados, en un aspecto actitudinal en relación a la tarea, pero no a una esencia articulada con un saber-hacer; asimismo, este grupo no distingue en general diferencias entre un trabajo formal y otro informal, incluso entre algunos de dichos agentes se presenta desconocimiento sobre esta cuestión. Desde la perspectiva de este grupo de entrevistados, la actividad de contraprestación realizada en el marco de los PSE-PTC se enlaza a una trayectoria de trabajo que no establece distinciones con otras actividades laborales efectuadas con anterioridad o en forma simultánea a la inscripción al programa. Estas características en la configuración de representaciones sobre el trabajo, delinea diferencias sustantivas entre un grupo y otro en relación a lo que se demanda y/o anhela para un futuro. Los mayores y entrevistados de edades centrales con experiencia en un trabajo formal desean que haya trabajo para sí y para las generaciones que los suceden, apelando a un trabajo con beneficios sociales. Los más jóvenes y los de edades centrales sin experiencia en un trabajo registrado, en cambio, aspiran a una actividad que les

genere un ingreso que permita el propio sostén y el de la familia a cargo. Entre los más jóvenes se identifica una diferencia en aquellos que cuentan con mayor capital escolar, ya que aspiran a progresar a través del empeño puesto en el trabajo y el estudio.

De modo que la pertenencia generacional explica la configuración de representaciones sobre el trabajo en articulación con la trayectoria laboral y el capital escolar, las cuales inciden fuertemente en dicha constitución. De manera que retomando el supuesto b) que planteamos al inicio de la tesis, podemos afirmar que encontramos evidencia empírica que lo apoya, aunque reconocemos que hay otras dimensiones que explican a las representaciones que estudiamos como es el capital escolar.

Estos aspectos modelan también las representaciones sobre el estudio y su articulación con la visión de progreso; cuestiones que a lo largo del período abordado también explican la valoración sobre la capacitación que han ofrecido algunos programas (PBB o SCyE, por ejemplo). Desde ya, esta valoración también está vinculada con las modalidades en que se han desplegado los cursos de capacitación; pero más allá de esto, en sí el valor que se le otorga al estudio y formación dejó de ser el tradicional que se asimilaba -bajo la égida del Estado de Bienestar- sin cuestionamientos a una visión de progreso. Entre los mayores, esta es la concepción dominante en todo el período contemplado; en cambio entre los de edades intermedias la valoración se mantiene en términos conceptuales pero en 2003 se ponía en duda en algunos entrevistados si tenía sentido el esfuerzo que a ellos les implicaba que sus hijos fueran a la escuela secundaria, aludiendo al capital social que fundamentalmente se forja en el espacio barrial, de modo que lo que se quiebra no es la valoración abstracta del estudio sino la relación entre el esfuerzo que implica el sostenimiento del estudio para los hijos y las expectativas-oportunidades que se vislumbran limitadas por sus propias condiciones de vida. A partir de 2009 para poder recibir la AUH los hijos deben cumplir con la escolaridad como una de las condicionalidades; en este sentido, se visualiza una intervención del Estado que apela a construir capital humano, atendiendo al derecho de niños y jóvenes de acceder a la educación. Sin embargo, podemos afirmar que la trayectoria de vida, laboral, el capital escolar y lo que denominamos dialéctica expectativas/oportunidades modela los proyectos personales o familiares y el valor asignado al estudio.

Retomando la dialéctica entre expectativas/oportunidades, en términos de representaciones sobre el trabajo identificamos variaciones respecto a las diferentes etapas de recolección: en 2000, la mayor parte de los entrevistados varones se encontraba por primera vez inscripto en

un PSE (PBB); se trataba de trabajadores que habían forjado un oficio a lo largo de su trayectoria laboral, que no encontraba reconocimiento ni cabida en un mercado de trabajo competitivo, lo que generaba vivencias de sufrimiento e injusticia. La inscripción en el PBB y lo que éste les devolvía en términos de reconocimiento aportaba en la generación de los mayores vivencias de indignidad, lo cual se enlaza con la fuerte representación del trabajo por parte de este grupo respecto al valor dignificante del mismo y con la distinción por parte de dichos entrevistados, de que un programa no es un trabajo. Las mujeres entrevistadas en esta etapa y en el marco del PBB se encontraban muchas de ellas por primera vez realizando tareas por fuera del espacio del hogar, otras ya tenían experiencia laboral como empleadas domésticas, labor que conservaban y complementaban con el plan. En ambos grupos resultaba significativo el tipo de tareas que les eran asignadas, labores que socialmente se consideraban propias del género masculino, generando vivencias de sufrimiento en algunas de las entrevistadas. Considerando la jerarquía que los entrevistados le atribuían a los distintos trabajos, uno de los peores evaluados resultaba el que se hace en los espacios públicos, lo que contribuía sobre todo en las mujeres a producir vivencias de indignidad por las tareas que realizaban en las calles del barrio. Tanto para hombres como para mujeres las condiciones en las que realizaba la contraprestación en el marco del PBB, y en el caso de las mujeres el contenido de estas tareas producían desvalorización. En términos de representaciones, los hombres y mujeres con trayectoria laboral previa al ingreso al plan identificaban claras diferencias entre un trabajo y el PBB; en tanto que para aquellas que recién se insertaban en una actividad extra-doméstica y para los más jóvenes entrevistados, empezaban ya en esta etapa a emparentarla con un trabajo, siendo lo único que conocían a través de su propia experiencia, esta inscripción forjaba un sentido práctico.

En los años siguientes de recolección de datos, la distinción entre trabajo y programa social se establece básicamente en forma diferente en función de la trayectoria laboral, la trayectoria en los planes y el capital escolar.

Para analizar las representaciones sobre los PSE y PTC y su articulación con las del trabajo, resulta relevante que cuando en 2003 se hizo la recolección de datos a receptores del PJHD, a diferencia de la primera etapa del trabajo de campo, encontramos en los entrevistados una trayectoria en el marco de PSE y PTC, además de años de desocupación y casos entre mujeres y jóvenes en los que la única experiencia de realización de actividades fuera del ámbito doméstico resultaba la contraprestación. Estos cambios fueron configurando un habitus entre estos grupos de entrevistados que incidieron e inciden en acoplar al plan en la representación



que configuran del trabajo, elemento de la representación que por otra parte, es forjado desde la misma “letra escrita” de los programas, en pos de mantener y reproducir la cultura laboral entre la población destinataria. Esta cuestión, es además reproducida por los agentes que forman parte de la implementación de los mismos. Asimismo, los cambios aludidos, inciden en el despliegue de prácticas donde se pone en juego la inscripción a un programa como estrategia de sobrevivencia, sobre todo en el caso de mujeres que se encuentran sin pareja y con familia a cargo. Estos aspectos se mantienen vigentes en 2009, con la salvedad que en esta coyuntura, el PF genera un quiebre para las mujeres receptoras al retornar al ámbito privado y no tener que cumplir con actividades comunitarias entre las condicionalidades, sino con actividades inherentes al cuidado familiar. En 2012 con el PAT y la inscripción a cooperativas, la representación de los programas difiere fundamentalmente en función del capital militante, del compromiso político y social de algunos entrevistados, mientras que para otros -que se encuentran más alejados de estos compromisos-, se mantiene una representación sobre los programas en términos de formar parte de sus estrategias de sobrevivencia, en tanto permite la obtención de un ingreso.

En este sentido, en 2012 con el PAT, la conformación de la representación sobre los programas incluye -además de las dimensiones consideradas anteriormente-, el capital social, político y militante, dimensiones que además de las expuestas inicialmente en el supuesto b. de esta investigación, deben considerarse como constitutivos de las representaciones por parte de estos agentes. Estos aspectos se ven reforzados porque -entre otras cuestiones-, el acceso a los programas sociales se encuentra mediado en todas las etapas por el capital social de tipo político, aunque es de reconocer que en algunos programas esta característica se presentó con más incidencia que en otros. Cabe nombrar entre los planes bajo estudio que esta mediación resultó fundamental para la accesibilidad en el PBB, -en menor medida pero también se mantuvo- en el PJHD y tiene un peso importante en el PEC y PAT. Desde esta lógica también se despliegan prácticas de lucha: basadas en un compromiso social o por el contrario, como cumplimiento de condicionalidades informales y que de modo más o menos encubierto se requiere de los receptores.

En otro orden, durante el período considerado, la retórica de los programas ha ido modificándose, transitando un pasaje de un enfoque de riesgo a otro de derechos en materia de política social, si bien se reconocen cambios relevantes -sobre todo en la AUH-; el quiebre no se evidencia de manera contundente en la implementación de los programas bajo estudio. En materia discursiva a lo largo del período analizado este pasaje se hace tangible en la

normativa de los programas aludidos: así, hemos encontrado el enfoque de riesgo en el PBB; en el PJHD hemos identificado la presencia de terminología en la que convivía la concepción de derecho (derecho a la inclusión social) con contradicciones en la implementación que al mismo tiempo que se promovía a dicha concepción, se la negaba; la concepción de derecho va modelándose en el PF y se torna más relevante con la AUH. La negación que se postula en el PAT de que no se trata de un programa social y la posibilidad de generar un trabajo a través del mismo también cae en contradicciones que se hacen muy visibles en la fase de implementación –aunque ya son explícitas bajo una mirada atenta en la misma normativa-. En estos pliegues entran a disputarse los diferentes intereses en juego de los agentes que participan de la implementación y allí se ubican las prácticas enquistadas de épocas anteriores y no lejanas que se imponen sobre nuevas propuestas. Frecuentemente, los agentes designados formalmente configuran sobre los destinatarios representaciones que se emparentan con las miradas descalificantes sobre los sujetos pobres que provienen de etapas anteriores; desde estas perspectivas los programas bajo estudio son comprendidos en términos de control social; estos agentes reproducen -más allá de los cambios en la normativa-, anteriores prácticas respecto a los destinatarios, lo cual resulta una limitación importante para la posibilidad de cambios que desde el discurso se promueve respecto a los programas. Si la intencionalidad de transformación en materia de enfoque de políticas sociales es genuina, sería recomendable trabajar en la capacitación de dichos agentes. Resulta relevante que en la retórica de los programas sociales más recientes se reconocen intenciones de cambio, pero allí mismo también persisten concepciones y representaciones anteriores como la idea de familia –que no parece atender a las recientes configuraciones familiares- o de cultura del trabajo, que se presentan como unívocas o como la apelación a la noción de cooperativas que en este caso, corroe el sentido genuino del cooperativismo.

El análisis realizado de la normativa que regula a los PSE-PTC; las representaciones de los técnicos, profesionales y receptores de los mismos, fuimos estudiándolos a partir de la perspectiva de la gestión de las políticas sociales como campo. Desde Bourdieu, esta noción remite a sistemas de posiciones y de relaciones entre posiciones; por lo tanto, pensar en términos de campo, es pensar relacionamente: se trata de espacios estructurados de posiciones, a los cuales están ligadas cierto número de propiedades.

En cuanto a las gestión de políticas sociales y específicamente a la gestión de los PSE y PTC que a lo largo de la tesis hemos analizado, encontramos que los agentes receptores cuentan con un escaso volumen de capital económico y escolar, condiciones que desde luego, influyen

en la consideración de sujetos vulnerables por parte de las categorizaciones realizadas por el MTEySS y MDS. Esta categorización los convierte a dichos agentes en potenciales destinatarios de los programas y planes diseñados con el fin de revertir las situaciones de vulnerabilidad.

En el campo de gestión de políticas sociales, entendemos que el tipo de capital que está en juego es fundamentalmente de índole económica y política articulándose con otros tipos de capital: se presenta una cierta división del trabajo entre quienes administran los programas, los distribuyen y los destinatarios de los mismos. Los lugares que se ocupan en la administración y distribución, aportan capital simbólico, ya que pueden brindar prestigio, legitimidad, autoridad, reconocimiento, entre los agentes implicados en el campo, tanto entre quienes están involucrados formal o informalmente en la gestión. Para el acceso a estos programas en general está en juego el capital social, frecuente y especialmente de tipo político que se pone en evidencia en las relaciones y articulaciones entre los diferentes agentes que constituyen el campo en cuestión. Asimismo, los intereses de cada uno de los agentes, a la vez, posibilitan o limitan las prácticas que se despliegan sobre esta base.

Por otra parte, *“en un campo se define lo que está en juego y los intereses específicos del mismo, que son irreductibles a los compromisos y a los intereses propios de otros campos”* (Bourdieu, 1990: 136), intereses comprendidos como beneficios no materiales, que pueden orientar las prácticas de los agentes. Respecto a las categorías de los intereses en juego, además del interés genérico –ligado a la existencia misma del campo-; están presentes los denominados intereses específicos, los cuales están vinculados más concretamente con cada una de las posiciones relativas de ese campo y se relacionan con un elemento social objetivo como es la posición total.

A partir del análisis realizado, podemos afirmar que desde la perspectiva de los receptores está en juego el acceso al programa, la continuidad en él y lo que ésta implica -además del sentido económico-, en un sentido simbólico y no material, en términos de socialización y de sus implicancias subjetivas (procesos identitarios, reconocimiento). Desde los técnicos y profesionales que participan en forma directa y formal en la gestión del programa, los intereses difieren en función de las posiciones ocupadas en virtud del cargo, lo que define diferentes niveles de responsabilidad: entre quienes tienen menores niveles de responsabilidad se juega básicamente la consecución de los objetivos de su puesto de trabajo, –lo que podemos ubicar como parte de la “tarea prescrita”-, aunque se buscan de acuerdo a la

formación y compromiso, espacios de autonomía en el desarrollo de dicha tarea. En aquellos que ocupan lugares de decisión relevantes en la implementación se presenta además, un interés ligado al reconocimiento por su propio trabajo, por el estilo de gestión que se le impone. En cambio, desde los profesionales involucrados en forma indirecta –por ejemplo, profesionales que se desempeñan en la U.S. o docentes de escuela, que por su posición en el campo tienen incidencia en cómo el programa se implementa-, lo que está en juego es su propia intervención profesional con el fin de mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables, lo cual se encuentra profundamente atravesado por un compromiso social.

Estos ejes que rescatamos de las entrevistas fueron profundizados a partir de la noción de interés, la cual abrió la posibilidad de identificar cuáles son los intereses en juego, determinados desde los distintos puntos de vista, desde las distintas posiciones sociales ocupadas por los agentes. Dado que lo que define las diferentes posiciones constitutivas de un campo, es la distribución del capital que está en juego, se ha conformado en esta investigación como un eje a indagar cuál es la distribución del capital en dicho campo, teniendo en cuenta la perspectiva necesariamente relacional para poder comprender las posiciones relativas. Desde esta perspectiva, se consideró el volumen y las especies de capital que se poseen, contemplando los criterios o principios de distribución de capital específico: posesión o no del capital en juego; posesión mayor o menor y carácter legítimo o no legítimo de la posesión del capital o del poder de administrarlo (reconocimiento social, legitimación social que se tiene del capital acumulado o del poder de administrarlo). A partir de dichos criterios, -que definen posiciones específicas en cada campo, podemos precisar lo siguiente: en el campo de gestión de políticas sociales, se puede pensar no sólo en la posesión del capital en juego (la disposición de un programa), sino también el poder de administrarlo o distribuirlo (lugar en el que se encuentran por ejemplo, los técnicos de la Oficina de Empleo; profesionales que toman decisiones y que tienen la posibilidad de negociar con representantes de los ministerios el estilo de gestión, la modalidad de implementación y otros actores que también intervienen (como los referentes políticos barriales); en estos aspectos incide la disposición de información inherente a los PSE-PTC, que no suele circular abiertamente, determinando que la disposición de información y su difusión, también forma parte del capital político.

En relación a la posesión mayor o menor, en el caso de los destinatarios hay quienes tienen una trayectoria en la disposición de dichos programas, esta trayectoria en el marco de programas sociales, les ofrece a dichos agentes cierta seguridad en la disposición de este capital en juego y un conocimiento acerca de con quién y cómo desenvolverse; distinto es el

caso de quienes disponen de una trayectoria breve como receptores, condición que les genera mayor incertidumbre respecto a su continuidad en los programas y la necesidad de un aprendizaje en el modo de desplegar sus prácticas en el marco de los mismos. Estas disposiciones se articulan, a su vez, con las relaciones con otros agentes, que ocupan otras posiciones. Estas trayectorias hemos visto que conforman un habitus que hemos estudiado a la luz del valor que da la historia en la acumulación de un saber a lo largo del tiempo.

Asimismo, -y configurando entre otros aspectos al capital social de tipo político-, las características que asuman las relaciones con los referentes políticos van a influir en la disposición de información relativa a los programas y a su funcionamiento; por otra parte, estas relaciones se transforman en condiciones de permanencia en los mismos –aunque es dable reconocer que cada vez se intenta desde las normativas que la distribución tenga más transparencia, en la implementación persisten prácticas clientelares, sobre todo como ya hemos señalado en algunos programas más que en otros, dependiendo fundamentalmente de la presencia de organismos públicos participando directamente de las decisiones de altas, bajas y monitoreo-. El capital social –y sobre todo el de tipo político- se conforma como uno de los recursos utilizables por los agentes para responder a sus necesidades y se enlaza a las estrategias de sobrevivencia que llevan adelante muchos agentes receptores.

Respecto a los técnicos, hay quienes se encuentran por sus cargos, en posiciones formalmente legitimadas para dar de baja o alta a los destinatarios de los programas. En el caso de los punteros políticos, tienen influencia sobre las altas y bajas; aunque su legitimación no es formal, deviene del reconocimiento social que éstos hayan construido y es acompañada de la pertenencia a alguna agrupación política que también los legitime a través de la cual han construido capital político.

Los profesionales trabajadores sociales que se desempeñan en instituciones del barrio, orientan y asesoran ante consultas o situaciones en los que su intervención es necesaria; estas intervenciones se ubican en un carril totalmente diferente, en general no es del orden de lo político ni se trata de la figura de técnicos que a priori están previstos como actores formales en la gestión de los programas. Sin embargo, el rol es fundamental en el proceso de gestión de los mismos. La información que estos agentes reciben no siempre es formal; en ocasiones la reciben inicialmente a través de los mismos destinatarios de programas y ellos luego tratan de profundizarla a través de diferentes medios. Es frecuente la ausencia de canales de comunicación formales entre la Oficina de Empleo y dichos agentes, situación que incide en

la construcción de poder por parte de los referentes de las agrupaciones políticas.

Estos lugares en el campo determinan relaciones de poder, de dominación-dependencia que se establecen entre los agentes que entran en competencia y en lucha por el capital político, económico y simbólico que se disputa en el campo. Se presenta una relación entre las posiciones dominantes (aquellas detentadas por quienes poseen el capital acumulado) y posiciones dominadas (ocupadas por quienes no poseen el capital, en este caso son mayormente los receptores de los programas). A su vez, el mayor o menor grado de posesión y de legitimidad social, también incide en los matices que asuman estas relaciones de poder entre las posiciones sociales modelando al campo de gestión de PSE-PTC como arena política, donde hay capital en juego y en disputa.

A lo largo de la tesis hemos analizado cómo las prácticas y representaciones sociales están constituidas por la posición ocupada en el campo de gestión. Los resultados permiten comprender la configuración de representaciones y el sentido de las prácticas que se despliegan a la hora de establecer relaciones entre los diferentes agentes en el marco de dichos programas. Esperamos que este conocimiento contribuya en la definición de estrategias que garanticen la efectiva consecución de los propósitos de dichos programas, para que éstos se alejen de un lugar de paliativo y asistencia y posibiliten a los receptores, en tanto agentes, participar de procesos de transformación así como su inclusión social genuina y condiciones de vida que les permitan su desarrollo personal y familiar en post de un efectivo y sostenido crecimiento social.

### **b.- POSIBLES LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN:**

La gestión de las políticas sociales es dinámica, los escenarios en los cuales los programas se implementan son objeto de transformación y cambio constante en virtud de las características de la coyuntura; al mismo tiempo hay cuestiones estructurales que se mantienen a lo largo de la historia. Estas condiciones inciden en que el estudio y análisis sostenido en el tiempo de los procesos de gestión de los PSE-PTC se hacen necesarios para producir información y conocimiento actualizados y generar resultados que posibiliten intervenciones en línea con las características que efectivamente asume la implementación de programas más allá de lo planificado e incluso previsto. Darle continuidad a lo largo del tiempo a investigaciones sobre esta temática es una de las propuestas.

El análisis que hemos realizado en esta tesis incluye fundamentalmente a los agentes técnicos-profesionales que participan formal e informalmente en la gestión de los PSE-PTC bajo estudio y a los receptores de los mismos; sin embargo, hay otros agentes que participan de la implementación y que por las limitaciones que oportunamente expusimos no ha sido posible considerar como unidad de análisis, -es por ejemplo, el caso de los referentes políticos barriales-. Una posible línea de investigación sobre esta temática podría incluir a dichos agentes así como contemplar entre sus objetivos la distinción de qué otros agentes participan en la implementación y qué incidencia tiene ésta en el campo de la gestión.

Si bien en esta tesis hemos contemplado a lo largo del período considerado un número importante de PSE-PTC, por las razones y limitaciones ya aludidas, no hemos podido abarcar en este estudio a todos los programas y “respuestas” institucionales; el abordaje de los que aquí no pudimos considerar abre otra posible línea de investigación. Cabe resaltar que especialmente el análisis de la AUH merece un estudio en sí mismo, que resulta en esta coyuntura fundamental por la relevancia social que implica esta propuesta.

Desde el punto de vista teórico, a diferencia de la tesis de maestría en esta oportunidad ampliamos el marco teórico; básicamente, mantuvimos la perspectiva de los aportes provenientes de la Psicología Social e incorporamos conceptualizaciones teóricas de Bourdieu, lo que permitió ampliar el enfoque del estudio realizado. Sin embargo, la inclusión de otras miradas, seguramente permitirá identificar incluso sobre esta misma investigación, aspectos que tal vez hoy no llegan a reconocerse. En ese sentido, la posibilidad de trabajar en forma interdisciplinaria en investigaciones sobre este tema abre puertas que pueden redundar en la generación de conocimiento.

En términos metodológicos, en esta investigación hemos trabajado desde una perspectiva cualitativa, básicamente a través de un estudio de caso que en la última etapa extendimos también a la experiencia particular de la UNLP como unidad ejecutora del PAT; esta estrategia ha posibilitado un estudio en profundidad. La continuidad del análisis de esta temática en otros locales y con metodología cuantitativa permitiría la posibilidad de triangular los datos (entre métodos, locales e incluso investigadores) y generar un conocimiento donde ambos tipos de resultados se complementen y refuercen entre sí.

### **c.- SUGERENCIAS:**

Con el ánimo de que este estudio pueda generar contribuciones al campo de la gestión de políticas sociales, en base a los resultados arribados, elaboramos algunas propuestas que podrían considerarse en la planificación, diseño e implementación de PSE-PTC:

- *Difusión*: mayor participación de organismos públicos en la difusión de información sobre los programas y comunicación masiva de la información, ya que estas características de la divulgación limita la prácticas clientelares.

- *Definición de altas y bajas*: mayor participación de agentes que participan formalmente en la gestión. Transparencia de los criterios que inciden en las posibilidades de altas y bajas.

- *Monitoreo de los programas*: se hace indispensable por el carácter dinámico que asumen los programas en la implementación hacer monitoreos periódicos con el propósito de efectuar los ajustes necesarios y definir estrategias que permitan alcanzar a los objetivos previstos.

- *Escucha y canales de comunicación*: un aspecto que no siempre parece ser tenido en cuenta es la escucha de la población destinataria y de los agentes que participan informalmente en la gestión de PSE-PTC. Esto implica la necesidad de habilitar canales y espacios formales para conocer aspectos que pasan a ser inadvertidos por el desconocimiento de agentes técnicos-profesionales cuyas funciones se desarrollan sin proximidad con la población destinataria y sin vínculo con quienes intervienen en los espacios sociales sin estar formalmente designados en la implementación de los programas bajo estudio. El conocimiento obtenido a partir de la transmisión de ambos agentes puede ser considerado como una fuente de datos en el monitoreo, por lo tanto aplicado en la redefinición de estrategias en la fase de implementación y como insumo para el diseño de PSE-PTC.

- *Designación transparente del personal jerárquico en la gestión y con base en sus competencias*: la incidencia de prácticas clientelares en estas definiciones va en detrimento de



la consecución de los objetivos de los programas aludidos y fomenta prácticas que limitan la capacidad de autonomía del personal a cargo y desde luego, de los receptores. La designación en función del capital escolar y la trayectoria laboral resulta la más adecuada para seleccionar personal jerárquico competente.

- *Agentes técnicos-profesionales que participan formalmente en la gestión*: como parte de las tareas prescriptas se recomienda la interacción con los destinatarios a través de canales formales que posibiliten el genuino conocimiento de sus condiciones de vida y trayectorias. La posibilidad de comprensión de estos aspectos incide en las prácticas que se despliegan y en las representaciones. Si esta comprensión no se produce, las prácticas que se implementan no alcanzan los objetivos propuestos, produciéndose obstáculos en la comunicación y vivencias negativas en la población receptora.

- *Capacitación de agentes técnicos-profesionales con implicancia formal en la gestión*: resulta fundamental la capacitación respecto a la influencia que tiene su intervención en la gestión y por lo tanto en las condiciones de vida de la población destinataria. Asimismo, a través de la capacitación podría estimularse la reflexión sobre las características de la población receptora, para que pueda traducirse en reconocimiento y en prácticas que tiendan a la inclusión social y propicien la autonomía de dichos agentes.

- *Concepciones*: hemos analizado que las nociones que forman parte de la normativa que regula a los programas, se constituye como uno de las bases a partir de las cuales se constituyen representaciones, asimismo, se conforman como lineamientos que orientan prácticas inherentes a la ejecución con las consecuentes implicancias en las condiciones de vida de los receptores, por lo que se sugiere contemplar especialmente las conceptualizaciones que en la “letra escrita” de los programas se incluyen. En principio, en esta línea incluimos la concepción sobre el trabajo reproductivo y el énfasis que se hace fundamentalmente en los PTC sobre la asignación de estas responsabilidades a la mujer; cuestión que debería ser revisada atendiendo a los aportes específicos de los estudios especializados en la temática; la concepción de familia/s que no abarca al abanico de posibilidades de constitución familiares actuales; a la denominada cultura del trabajo, que tampoco atiende a la diversidad de concepciones que ésta puede incluir.

- *Tareas de cuidado*: se hace imprescindible la planificación e implementación de políticas públicas que atiendan a estas tareas. Resulta indispensable que esta temática ingrese en la agenda pública, con el fin de brindar soluciones desde el ámbito público orientadas a resolver

las tensiones que se presentan en las familias entre las responsabilidades extra-domésticas y las tareas reproductivas, que recaen mayormente en las mujeres; así como el apoyo que desde los diferentes niveles del Estado puedan ofrecerse a emprendimientos de carácter colectivo que atienden a esta cuestión.

- *Reconocimiento*: habilitar espacios de reflexión entre los receptores, que tiendan a valorizar su propio saber-hacer, sus capacidades; que estimulen el reconocimiento de sus actividades - tanto domésticas como extra-domésticas- que puedan capacitarse en la articulación de sus saberes con los actuales requerimientos del mercado de trabajo, sin mediar distinciones entre sujetos empleables/inempleables.

- *Cooperativas*: garantizar y apoyar las condiciones que propicien su funcionamiento como tales. Evaluar la viabilidad de que se concrete el proyecto de los cooperativistas enmarcados en el PAT acerca de la posibilidad de ofrecer los servicios que hoy brindan funcionando como cooperativa con registro y reconocimiento formal. Esta posibilidad permitiría que se trate genuinamente de un trabajo y no de un programa.

## BIBLIOGRAFÍA

Abramovich V. (abril, 2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. En: *Revista de la CEPAL* N° 88.

Abric, J. C. (dir.) (1995), “*Pratiques sociales et représentations*”, Delachaux et Niestlé, Paris, Francia.

Abric, J. C. y otros (1994) “*Estructures, transformations, Représentations sociales*”, Delachaux et Niestlé, Paris, Francia.

Alfonso Pérez, I. (2007) “*Teoría de las representaciones sociales*” recuperado de: [http://www.psicologiaonline.com/articulos/2007/representaciones\\_sociales.shtml](http://www.psicologiaonline.com/articulos/2007/representaciones_sociales.shtml)

Araya Umaña, S. (2002) “*Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*”, Cuaderno de Ciencias Sociales 127, FLACSO, Costa Rica.

Auyero, J. (2001) “*La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*”, Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004) “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943-1955)”, en “*En el país del no me acuerdo*”, Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Ansaldi, W. (2006) “*La democracia en América Latina, un barco a la deriva*”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina.

Archenti, N. (2007) “Estudio de caso/s” en “*Metodología de las Ciencias Sociales*”. Ed. Emecé. Buenos Aires, Argentina.

Arcidiácono, P. (2010) “Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?” en “*Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*”, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Arcidiácono, P. (2012) “*La política del mientras tanto*”, Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (Mayo de 2010) “La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos

condicionadas” en “*Trabajo y Sociedad*” N° 14, recuperado en: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712010000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1514-68712010000100001&script=sci_arttext)

Arcidiácono, P. (s/f) “*Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina*” recuperado de: <http://repositorio.uasb.edu.ec/> el 3 de octubre de 2011.

Argentina. INAES (2013) “*¿Qué es una cooperativa? Definición, valores, principios, tipos*” recuperado el 2013/01/26 de <http://www.inaes.gob.ar/es/articulo.asp?id=39>

Argentina, “*Resumen Ejecutivo Programa Familias por la Inclusión Social*” (2007), Ministerio de Desarrollo Social.

Aronskid, R. (2001) “*¿Más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*”. Libros del Rojas UBA, Buenos Aires, Argentina.

Aspiazu, D. y Nochteff, H. (1994) “*El Desarrollo Ausente*”, Ed. Tesis Norma, Buenos Aires, Argentina.

Auyero, J. (2001) “*La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*”. Ed. Manantial, Buenos Aires, Argentina.

Barbeito, A. et al (2003) “*La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*”, Serie Documentos de Trabajo N°17, Proyecto de cooperación técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEyS), Buenos Aires, Argentina.

Bauman, Z. (1999) “*Trabajo, consumismo y nuevos pobres*”. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

Beccaria L. y Mauricio, R. (2005) “*Mercado de trabajo y equidad en Argentina*” Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

Berger, P., Luckmann, T. (1991) “*La construcción social de la realidad*”. Buenos Aires. Argentina: Amorrortu.

Bertranou, F. (coordinador) (2010) “*Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*”, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA, Buenos Aires, Argentina.

Bourdieu, P. (1980) “*El sentido práctico*”. Ed. Siglo Veintiuno, Argentina.

- Bourdieu, P. (1997) *“Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”*. Ed. Anagrama, España.
- Bourdieu, P. (1999), “Comprender”, en: Bourdieu, Pierre *et. al.*, *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Argentina, FCE, pp. 527-543.
- Bourdieu, P. (1988) “Espacio social y poder simbólico” en *“Cosas dichas”*, Gedisa, pp. 127 a 142, Buenos Aires, Argentina.
- Bourdieu, P. (1990) “Algunas propiedades de los campos” en *“Sociología y Cultura”*, Grijalbo, pp 135 a 141 y 281-310, México.
- Bourdieu, P. (2008), *El sentido práctico*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Bourdieu, P. (2012) *“La distinción. Criterio y bases sociales del gusto”*. Ed. Aguilar, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires, Argentina.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995) *“Respuestas por una antropología reflexiva”*. Ed. Grijalbo, México, pp. 63 a 99.
- Busso, G. (20 y 21 de junio de 2001) *“Vulnerabilidad social. Nociones e implicancias para latinoamericana a inicios del siglo XXI”*, Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, Chile, recuperado de: <http://www.redadultosmayores.com.ar/buscador/files/ORGIN011.pdf>
- Campos, L.; Faur, E. y Pautassi, L. (2007) *“Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”* CELS Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. (1991) “Los desafiados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional”, en Revista *Topía*, año I N° 3, noviembre. pág. 28-35.
- Castel, R. (1997) *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”*, Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. (1997) *“La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Castel, R. (2004) *“Las trampas de la exclusión. Trabajo y utilidad social”*. Ed. Topía, Buenos Aires, Argentina.

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

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011) “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe” en *“Cuadernos de la CEPAL”* N° 95, Naciones Unidas, Chile.

CELS, (2003) *“Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”*, Buenos Aires, Argentina.

Cetrángolo, O. y Golbert, L. (1995) *“Desempleo en la Argentina: Magnitud del problema y políticas adoptadas”*, Serie de Estudios N° 8, CECE, Buenos Aires.

Chiara M. y Di Virgilio M. (2009), “Conceptualizando la gestión social” en Chiara y Di Virgilio (organizadoras) *“Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”* (pp. 53 – 86). Ed. Prometeo. Buenos Aire, Argentina.

Ciancio, A.M.: (2008) *“Las relaciones familiares en el contexto de la crisis en la ciudad de Rosario. Las mujeres en las estrategias de sobrevivencia”*, Edición electrónica. Recuperado de: [www.eumed.net/libros/2008a/350](http://www.eumed.net/libros/2008a/350).

Danani, C. (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, Buenos Aires, Argentina.

Danani, C. (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización” en Chiara y Di Virgilio (organizadoras) *“Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”* (pp. 25 – 52). Ed. Prometeo. Buenos Aires, Argentina.

Dejours, C. (1990). “Trabajo y Desgaste mental”, Buenos. Aires: PIETTE-Lumen Humanitas.

De la Garza Toledo, E. y otros (2005) *“Crítica de la razón para-postmoderna (Sennet, Bauman, Beck)”* recuperado de: [http://relet.iesp.uerj.br/Relet\\_19/art1.pdf](http://relet.iesp.uerj.br/Relet_19/art1.pdf)

Dinatale, M. (2004) *“El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina”*, Ed. La Crujía, Buenos Aires, Argentina.

Esping-Andersen, Gosta (1990) *“Fundamentos sociales de las sociedades postindustriales”*. Editorial Ariel. Barcelona, España.

Esping-Andersen, Gosta (1993) *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Ediciones Alfons El Magnánim/Generalitat Valenciana/Diputación Provincial de Valencia. Valencia, España.

Formichella, M. y London, S. (2005) *“Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad”*, UNS, CONICET, La Plata, recuperado de:

[http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/formichella\\_london.pdf](http://www.aaep.org.ar/espa/anales/works05/formichella_london.pdf)

Fraser, N. (2003) “¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización”. En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Universidad Autónoma de México. Vol. XLVI. N° 187.

Frassa, M. J. (Agosto de 2005) *“El mundo del trabajo en cambio. Trayectorias laborales y valoraciones subjetivas del trabajo en un estudio de caso”* en CD 7° Congreso Asociación Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

Freud, S. (1973) “Psicología de las masas y análisis del yo” en *Obras Completas*, Biblioteca Nueva, Madrid, España (trabajo original publicado 1921).

Gabrinetti, M. (2006-a) *“Representaciones sociales del trabajo en beneficiarios de programas de empleo”* (Tesis de Maestría) Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, Argentina.

Gabrinetti, M. (2006-b), *“Representaciones sociales sobre el futuro y el progreso”*, en *Revista Escenarios*, N°11, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

Gabrinetti, M. et al (agosto de 2008) *“La transición del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados al PF y SCyE, a partir del análisis de los conceptos que orientan y determinan este proceso: vulnerabilidad, riesgo y empleabilidad”* en CD del Segundo Foro Latinoamericano: “Escenarios de la vida social, el trabajo social y las ciencias sociales en el siglo XXI”. Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

Gabrinetti, M. y Burone, E. (2011) “Condiciones de trabajo de las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico remunerado y no registrado. Berisso y Berasategui, 2009” en *“Las condiciones de trabajo en la provincia de Buenos Aires”*. Serie de estudios n°1 tomo 3, Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina.

Galende, E. (1997). “La nueva configuración de la Salud Mental”. En “*De un Horizonte Incierto*”. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.

Grassi, E. (2003) “*Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*”. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.

Lukin, T. (2011) “Los niños primero” en “*Página 12*”, edición del 8 de septiembre de 2011, Buenos Aires, Argentina.

Lo Vuolo, R. (2010) “*El programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*”, documento de trabajo N° 75, Centro Interdisciplinario de Estudio para las Políticas Públicas”, Buenos Aires, Argentina.

Galin, P. y Pautassi, L. (2001) “Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina” en “*Estudios del Trabajo*” N° 22, segundo semestre 2001. ASET. Buenos Aires.

Gallardo León, C. (2003) “Trabajo productivo y reproductivo en el Ecuador” en “*Reunión Técnica sobre la incorporación de la perspectiva de género en la medición de la pobreza*”, CEPAL-INE, Bolivia, recuperado el 27-10-2012 de [http://www.cepal.org/mujer/reuniones/tiempo/tm\\_ecuador.pdf](http://www.cepal.org/mujer/reuniones/tiempo/tm_ecuador.pdf)

Giménez, A. (1986) “*Poder, Estado y Discurso*”, U.N.A.M. México.

Godard, F. (1996), “*Usos de las historias de vida en las ciencias sociales*”, Cuadernos del Cid, Serie II. Bogotá, Colombia.

Golbert, L. (1999) “*Los problemas del desempleo para las políticas sociales*”, MIMEO.

Golbert, L. (2004) “Notas sobre la situación de la historiografía sobre la política social en Argentina” en “*En el país del no me acuerdo*”, Ed. Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

González, M. (2010) “*El mercado de trabajo en la post-convertibilidad. Puntos de continuidad y ruptura con el patrón de crecimiento anterior*” publicación del Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios CONADU. Buenos Aires.

Graciarena, J. (2000) “*El Estado Latinoamericano en Perspectiva*” Eudeba, Buenos Aires.



Gutiérrez, A. (1997) *“Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales”*. Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones y Dirección General de Publicaciones. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

INAES (2013) *“Programa Ingreso Social con Trabajo”* recuperado en marzo de 2013 de: [www.inaes.gov.ar](http://www.inaes.gov.ar)

Isuani, E. (1991) “Bismarck o Keynes ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis del modelo de acumulación” en *“El Estado Benefactor: un paradigma en crisis”* (9-26) Miño y Dávila, Buenos Aires.

Jodelet, D. (dir.), (1989) *“Les représentations sociales”*, Presses Universitaires de France, Paris.

Jodelet, D., (1993) “Las representaciones sociales: fenómenos, conceptos y teoría” en *“Manual de Psicología Social”*, Vol. II, Moscovici (comp.) Ed. Paidós.

Krmpotic, C. (1999) *“El concepto de necesidad y políticas de bienestar”* Ed. Espacio. Buenos Aires.

Kukurtuz, A. y Ruiz, D. (Agosto de 2011) *“Evolución de los ingresos femeninos: impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo”* en CD actas del Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina.

La Serna, C. (2010) *“La transformación del mundo del trabajo. Representaciones, prácticas e identidades”*. Ediciones CLACSO. Buenos Aires.

Levy, E. (2010) “La educación en los programas sociales de asistencia al empleo. ¿Ejercicio de un derecho?” en *“Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”* (pp. 159 – 178). Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Lo Vuolo, R. (2010) *“El programa Argentina Trabaja”* CIEPP, Buenos Aires, Argentina.

Matrajt, M. (1994) *“Estudios en Salud Mental Ocupacional”*, Sociedad Cooperativa de Producción “Taller Abierto”, México.

Méda, D. (1998). “La paradoja actual de las sociedades basadas en el trabajo”. En *“El trabajo. Un valor en peligro de extinción”*, Gedisa, España.

- Merklen, D. (2005) *“Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. (Argentina 1983-2003)”*. Editorial Gorla, Buenos Aires, Argentina.
- Mitjavila, M. (2006) “El riesgo como instrumento de individualización social”; en: *“El conflicto social y político. Grados de libertad y sumisión en el escenario local y global”* Burkún, M. y Krmpotic C. (comp.) Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Moscovici, S. (1983) “The phenomenon of social representations”, en R. Farr y S. Moscovici (comps.), *“Social Representations”*, Cambridge University Press.
- Moscovici, S., (1993) *“Manual de Psicología Social”*, Ed. Paidós, Barcelona.
- Moreno, J. L., (2009) *“Éramos tan pobres... De la caridad colonial a la Fundación Eva Perón”*. Ed. Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Muñiz Terra, L. (2007a), *“Trayectorias laborales precarias: un particular eslabonamiento de acontecimientos causales”* en Eguía, Amalia y Ortale, Susana (coordinadoras), *“Los significados de la pobreza”* (pp. 49 – 64). Ed. Biblos. Buenos Aires, Argentina.
- Muñiz Terra, L. (2007b) *“Caminos truncados. Un estudio de las consecuencias de la privatización de YPF en las trayectorias laborales de los trabajadores petroleros”* (Tesis de Maestría), Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Muñiz Terra, L. (2012) *“Los (ex) trabajadores de YPF. Trayectorias laborales a 20 años de la privatización”*. Espacio Editorial. Buenos Aires, Argentina.
- Neffa, J.C. et al (2000) *“Actividad, empleo y desempleo. Concepto y definiciones”*. Asociación Trabajo y Sociedad. CEIL – PIETTE CONICET. Buenos Aires, Argentina
- Neffa, J.C. et al (2008) *“Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”*, Ed. Miño Dávila, CEIL PIETTE CONICET, Buenos Aires, Argentina.
- Neffa, J.C. y Brown, B. (2011) “Políticas públicas de empleo III 2002/2010”, CEIL PIETTE CONICET, N°7 Tercer Trimestre 2011, recuperado de [www.ceil-piette.gov.ar](http://www.ceil-piette.gov.ar)
- Neffa, J.C. (Agosto de 2011) *“La precarización del trabajo y la subcontratación laboral. Una visión desde la economía del trabajo y el empleo”* en CD 10° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Asociación Argentina del Trabajo, Buenos Aires.

Neffa, J.C. (director) et al (2010) “Empleo, desempleo y políticas de empleo”, N°1, 5, 6 y 7. CEIL PIETTE CONICET.

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

Organización Panamericana de la Salud (2008) “*La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*”, Washington DC.

Páez, D. y colaboradores, (1987) “*Pensamiento, individuo, sociedad. Cognición y representación social*”, Ed. Fundamentos, Madrid, España.

Pautassi, L. (2006) “Política Social en Argentina. ¿Sustancia o procedimiento? en “*Escenarios*”, Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de La Plata, Espacio Editorial. Año 6 N°10, La Plata, Argentina.

Pautassi, L. (organizadora) (2010), “*Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*”. Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Pautassi, L. (2012) “Desigualdad revisitada: vulnerabilidad, protección y derechos” en *Escenarios*, Revista institucional de la Facultad de Trabajo Social UNLP, Espacio Editorial, Año 12 N° 18, La Plata, Argentina.

Pautassi L y Zibecchi, C (2010): “*La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*”. CEPAL. Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile.

Piovani; J. (2007) “El diseño de la investigación” en Marradi, Archenti, Piovani (coordinadores) “*Metodología de las Ciencias Sociales*”.(pp. 71-85) Emecé Editores, Buenos Aires, Argentina.

Poupeau, F. (2007) “*Dominación y movilizaciones: Estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar*” Ferreyra Editor, Córdoba.

Rodríguez Enríquez, C. (2011) “*Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?*”. CEPAL, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, Chile.

- Rozas Pagaza, M. (2001) *“La intervención profesional en relación con la cuestión social: el caso del Trabajo Social”*. Ed. Espacio. Buenos Aires.
- Sánchez, S. et al (Noviembre de 2007) *“La transición de los planes sociales: articulaciones y puntos de tensión”*. En Actas del XXIV Congreso Nacional de Trabajo Social, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Sanucci, L. (1972) *“Berisso. Un reflejo de la evolución argentina”*, Berisso, Argentina.
- Sennett, R. (2003) *“El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad”* Barcelona, España, Anagrama.
- 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.
- Sojo, A. (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales” en *“Revista de la CEPAL”* N° 91, pp 11-131. Recuperado de: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/2/28262/P28262.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xslt>
- Svampa, M. (2005) *“La Sociedad Excluyente”*, Taurus, Buenos Aires, Argentina.
- Taylor, S. y Bodgan, R. (1984) *“Introducción a los métodos cualitativos”*, Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina.
- Torrado, S. (2007) *“Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX. Tomo II”* Ed. Edhasa, Buenos Aires, Argentina.
- Tenti Fanfani, E. (1989) *“Estado y pobreza. Estrategias típicas de intervención”*, CEAL, Buenos Aires.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1993) *“Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-metodológicos”* Centro Editor de América Latina. Buenos Aires, Argentina.
- Velurtas, M. y Gabrinetti, M. (Agosto de 2011) *“¿Qué hay de nuevo? De condiciones y prácticas profesionales como desafíos para la formación”*. Ponencia presentada en las VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social – IV Encuentro Internacional Trabajo Social de la UBA. Buenos Aires, Argentina.

Vieytes, R. (2004) *“Metodología de la investigación en organizaciones, mercado y sociedad. Epistemología y técnicas”* Editorial de las Ciencias, Buenos Aires, Argentina.

Wagner, P. (1997) *“Sociología de la modernidad”*. Herder. Barcelona, España.

Weinberg, D. (2004) *“Formación profesional, empleo y empleabilidad”* OIT/Cinterfor ponencia presentada en Foro Mundial de Educación, Porto Alegre, Brasil.

Wuthnow, R. (1996) *“Actos de compasión. Cuidar de los demás y ayudarse a uno mismo”*. Alianza, Madrid, España.

Zaida Lobato, M. (2001) *“La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970),* Prometeo libros, Buenos Aires, Argentina.

Zambrini, E. y Gabrinetti, M. (2011) *“Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal por Hijo”*. Revista Escenarios, Espacio Editorial, Facultad de Trabajo Social Universidad Nacional de La Plata. Año 11 N° 16, (pp.26 – 37), La Plata, Argentina.

Zibechi, C. (2010) *“Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores”* en Pautassi, L. (organizadora) *“Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina”* (pp. 179 -220), Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

### **Normativas:**

Decreto 1862/97 *“Plan Provincial de Generación de Empleo para Familias sin Trabajo”*, provincia de Buenos Aires.

Decreto 928/00. PBB. MTEySS.

Decreto 565/02. MTEySS. Creación del PJHD.

Resolución N° 7/03 MTEySS. Creación PEC.

Decreto N° 1506/2004. MTEySS. Prórroga PJHD. (Transición al SCyE y al PF).

Resolución N° 01/2004. MTEySS. 5 de enero de 2004. Prórroga del PEC.

Resolución N° 825/05. MDS. Reglamentación PF.

Decreto N° 336/2006. Institución del SCyE. MTEySS.

Resolución N° 3182 MDS. 6 de agosto de 2009. Creación del PAT.

**Páginas web:**

<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/contraprestacion.htm>

<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas>

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-134573-2009-11-03.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-163302-2011-03-02.html>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/principal/index-2011-09-08.html>

## Anexos

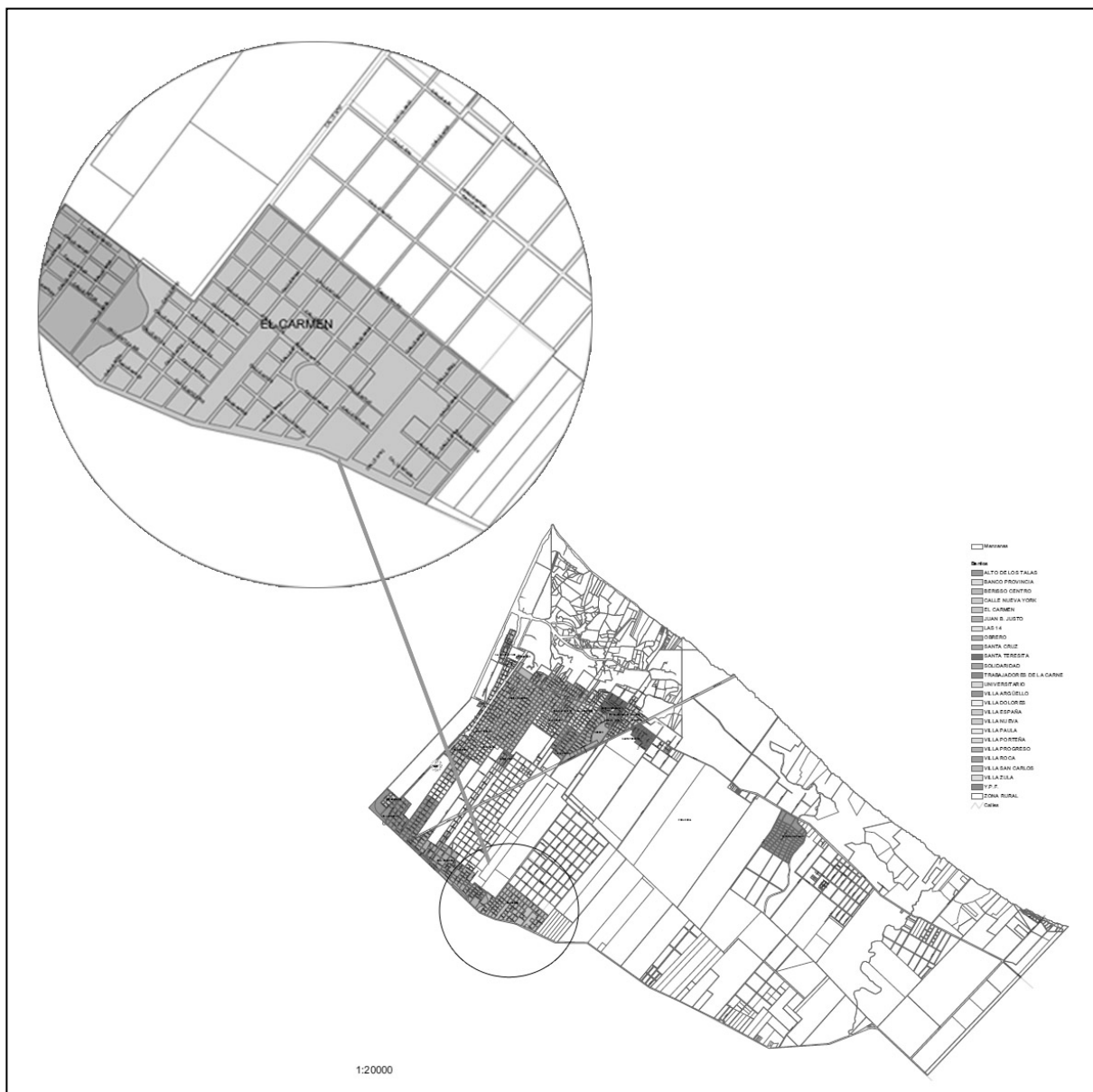
Anexo N° 1:

a. Mapa de Berisso, provincia de Buenos Aires.





b. Mapa de barrios de Berisso.



## Anexo 2: Guías de Pautas

### a. Guía de Pautas a destinatarios de PSE y PTC:

#### Consigna:

*Quisiera que usted me cuente su vida como trabajador/a y como se fue insertando en los programas sociales, si esa inserción es reciente o hace ya un tiempo, cómo fue, qué le fue significando esa inclusión en un programa.*

*Yo le voy a ir haciendo preguntas mientras transcurre la charla o cuando no entienda algo.*

Datos generales:

- 1) Nombre de pila.
- 2) Edad.
- 3) Lugar de nacimiento.
- 4) a. ¿Con quién vive?
  - b. ¿Tiene hijos? ¿De qué edades?
  - c. ¿Está en pareja? ¿Su pareja trabaja? ¿De qué trabaja?
- 5) a. ¿Usted trabaja? ¿Dónde trabaja?

*Pauta de profundización (PP): identificar si menciona como “trabajo” la actividad realizada como contraprestación en un programa social de empleo.*

- b. ¿Qué tareas desarrolla en ese/os trabajo/s?
  - c. Antigüedad en cada trabajo.
  - d. ¿Cómo consiguió ese/os trabajo/s?
  - e. ¿Cuántas horas diarias trabaja?
- 6) Trayectoria familia de origen:
- a. ¿Su familia (padres/abuelos) vivían en Buenos Aires o vinieron de alguna otra provincia o país?
  - b. ¿Cuándo vinieron?
  - c. ¿De qué trabajaban?
  - d. ¿Su madre trabajaba?
  - e. ¿Sus padres pudieron ir a la escuela? ¿Sabe hasta qué grado o nivel?
  - f. ¿Tiene algún recuerdo o anécdota de sus padres vinculado con el trabajo?
- 7) Trayectoria laboral:
- a) ¿Cuándo empezó a trabajar usted?

b) ¿Cuál fue su primer trabajo? ¿Adónde trabajó por primera vez?

*PP: identificar si menciona como “trabajo” la actividad realizada como contraprestación en un programa social de empleo.*

c) ¿Y después fue pasando por otros trabajos? ¿Por cuáles?

d) Si compara a los trabajos anteriores con el trabajo que hace ahora ¿qué conclusiones saca?

*PP: indagar acerca de si tuvo experiencias de trabajo formal –en este caso, cuándo, dónde en qué actividad- o siempre fueron informales y si reconoce diferencias respecto a trabajar “en blanco” y “en negro”.*

8) Capital escolar:

a. ¿Usted pudo ir a la escuela?

b. ¿Hasta qué nivel?

9) Capital económico:

a. ¿La casa en la que vive es suya? ¿El terreno es suyo?

b. ¿Cuándo pudo comprarla o hacerla?

c. ¿Qué ingreso recibe por el programa/plan? ¿Desde que empezó a estar en ese plan siempre recibió el mismo monto o fue variando? ¿Cobra regularmente? ¿Cómo cobra? *PP: a través de cajero automático, alguien le da el dinero, otras formas.*

10) Trayectorias hijos:

a. ¿Sus hijos fueron o van a la escuela? ¿Hasta qué nivel?

b. ¿Sus hijos trabajan? ¿De qué trabajan? ¿Dónde?

11) Programas sociales y de transferencia de ingresos:

a. ¿Qué programa/s social o de transferencia de ingresos recibe?

b. ¿Desde cuándo lo recibe?

c. ¿Cómo se enteró de la existencia del plan?

d. ¿Cómo consiguió que le dieran de alta en el plan?

e. ¿Había estado ya en otro/s plan/es? ¿Cuál/es?

f. ¿Cómo había ingresado a ese plan/es anterior/es? ¿En ese plan anterior/es le pedían algún requerimiento para continuar? ¿Algún tipo de contraprestación? ¿En qué consistía? ¿La hacía? ¿Cuántas horas por día?g. ¿En el plan o programa en el que está ahora le piden algún requerimiento para continuar (certificación escolaridad y vacunación de los niños, contraprestación, actividad laboral en el marco de cooperativas? ¿Qué piensa acerca de que le pidan estos requerimientos? *PP: indagar sobre noción de derecho, beneficio que subyace a lo que piensa.* ¿Realiza alguna actividad laboral fuera del plan o de contraprestación en el marco del mismo? ¿En qué consiste esa actividad? ¿Cuántas horas le dedica a esa actividad por día?

¿Quién/es controla/n que efectivamente se realice o se cumplan los requerimientos que le piden?

h. Para los que realizan contraprestación o están en el PAT: ¿Cuál son las funciones que desarrolla? ¿Le gusta hacer esas actividades? ¿Las realiza solo/a o comparte con compañeros? ¿Cuántos son? ¿Cómo es la relación con ellos? ¿Cómo es el lugar donde realiza las actividades? ¿La actividad que realiza piensa que le genera o puede generarle consecuencias en su salud (tanto positiva como negativamente)? ¿Por qué? Para los que se encuentran desempeñándose en las cooperativas o realizan actividades de contraprestación: dentro de los espacios de trabajo, en general suelen armarse grupos o divisiones informales, ¿en la cooperativa donde usted está / en el lugar donde usted realiza la contraprestación, también es así? ¿Cuáles son los diferentes grupos? ¿Cómo es el clima en el que se desarrolla la actividad? Para los que están en una cooperativa: ¿usted ya había trabajado en una cooperativa? ¿Qué piensa sobre la cooperativa en la que está? ¿Cómo está organizada? ¿Si tuviera que comparar con otras experiencias de trabajo, qué podría decir de ésta?

12) Representaciones sobre la situación laboral actual: ¿Cómo ve actualmente su situación laboral actual? ¿Cómo piensa que hoy en día se logra mantenerse en el trabajo / en un plan?

13) Representaciones y valores comparativas histórico-temporales: Si tuviera que comparar cómo era trabajar “antes” con cómo era trabajar ahora, ¿encontraría diferencias? PP: dejar que el tiempo del “antes / ahora” lo ubique el entrevistado/a. ¿Por qué piensa que es así? ¿Encuentra diferencias entre desempeñarse o estar inscripto en el marco de un programa “antes y ahora”? PP: *rescatar propia visión del entrevistado/a respecto a sí mismo como destinatario; la mirada de los otros (comunidad del barrio), la experiencia de la cooperativa, la identidad como “trabajador/a”. En el caso del PF: ¿la experiencia de percibir el subsidio sin tener que efectuar contraprestación en actividades comunitarias, se naturaliza? ¿Se la valora? Qué implicancias tiene en términos de concepción de “derecho”, respecto a realizar un trabajo o a las posibilidades o no de trabajar.*

14) Representaciones y valores relativos a las diferencias generacionales: ¿Le parece que los jóvenes y los mayores se toman el trabajo del mismo modo? ¿Encuentra diferencias? ¿Cuáles? ¿En el marco de la cooperativa / realizando las actividades de contraprestación encuentra diferencias respecto a cómo asumen sus responsabilidades?

15) Representaciones y valores respecto a la jerarquía de los trabajos: ¿Cuál sería para usted el trabajo ideal? ¿Cuál sería para usted el peor trabajo? ¿Usted siente que el trabajo / la actividad de contraprestación que usted hace es importante? ¿para quién/es? ¿Busca otro / trabajo (cooperativas)?

16) Representaciones y valores en relación al progreso: ¿De qué manera le parece que actualmente se puede progresar? PP: *¿trabajando más? ¿A través de la participación en la cooperativa? ¿A través de la lucha? ¿Estudio? ¿Política? ¿Qué quisiera que hicieran sus hijos?*

17) Reivindicaciones, medidas de lucha, sindicatos ¿Alguna vez militó o milita? ¿A partir de cuándo? ¿Cómo ve a los sindicatos en general?

18) Identidad laboral:

Si usted se tuviera que definir o caracterizar como trabajador, ¿cómo lo haría?

19) Representaciones trabajo / género:

¿Cómo ve que su esposa trabaje / desarrolle contraprestación? ¿Cómo ve su marido que usted trabaje / desarrolle contraprestación? ¿Y para usted misma, ha generado algo en especial la participación en las actividades de contraprestación?

¿Siempre lo vio así o fue cambiando a medida que pasó el tiempo?

¿Cómo es la organización familiar? *PP: indagar sobre tareas de cuidado, quién es responsable, quiénes colaboran, cómo se combinan estas tareas con las actividades de contraprestación en el marco de los programas, ¿recuerdan cambios que se hayan presentado a partir de que las mujeres comenzaron a participar de las actividades de contraprestación? Para las receptoras del PF: ¿qué significó dejar de hacer la contraprestación que hacía en el PJHD?*

20) Representaciones sobre los programas sociales:

A partir de lo que usted piensa y de los temas sobre los que estuvimos conversando, ¿qué piensa sobre los programas sociales?

b. Guía de pautas a agentes técnicos y profesionales que participan de la implementación de PSE y PTC<sup>64</sup>:

Presentación de la investigación y de la entrevistadora.

1. Función del entrevistado en la organización.
2. Tiempo que hace se desempeña en la organización y que realiza esta función.
3. Relación directa / indirecta respecto a los PSE/PTC. *PP: ¿tuvo anteriormente experiencias de articulación con otros programas? ¿Con cuál/es?*
4. Por su función en qué consiste esa relación respecto a los programas. ¿Qué hace respecto a ellos o a la población a quienes están orientados? *PP: ¿En qué consiste la intervención del entrevistado?*
5. ¿Qué opinión tiene acerca de cómo funciona el programa? *PP: indagar respecto al alcance, Opiniones sobre las condicionalidades difusión de información, posibilidades de altas en el programa, características de las condiciones en las que se producen las bajas del programa, comunicación con los destinatarios, lo que genera en la vida de las personas a quienes está orientado, articulación o no con otros programas o propósitos (por ejemplo: inserción laboral, formación), ingresos que brinda a los destinatarios, forma y periodicidad en la que evalúa a los mismos.*
6. Respecto a lo que fueron los PSE que se desplegaron en los noventa, ¿qué piensa de este programa en particular? ¿Encuentra diferencias y/o similitudes entre este programa respecto a otros? ¿Cuáles?
7. ¿Cómo ve a la población a quienes se orienta respecto a sus condiciones de vida? ¿Respecto a las condicionalidades? ¿En relación a sus inquietudes y posibilidades concretas de acceder a otro trabajo? Argentina Trabaja: ¿cómo ve que se organizan las cooperativas? ¿En general funcionan según lo previsto? ¿Qué aspectos habría que mejorar? ¿Piensa que los

---

<sup>64</sup> Esta guía se adaptó en función de las particularidades de la posición que ocupaban al momento de la entrevista y en función de su trayectoria los agentes entrevistados.

destinatarios lo consideran un trabajo? ¿Cómo ve que el PSE/PTC, impacta en la vida de las mujeres que la reciben? ¿Y en la de sus familias? ¿Respecto a la relación con las parejas y a la organización familiar, éste ingreso ha modificado algo? ¿Nota diferencias entre las implicancias que les generaba a los receptores un programa antes respecto a lo que genera actualmente? ¿El monto que perciben por la inscripción al programa, qué le parece que representa para las familias? ¿Nota diferencias respecto a las significaciones que el programa tiene para las mujeres y para los hombres?

8. ¿Cómo piensa que podrían mejorarse estos programas?

9. ¿A través de su función, usted se vincula con los destinatarios? ¿De qué modo/s?

11. Respecto a los programas, ¿usted qué piensa? *PP: ¿los concibe bajo la perspectiva de derechos? ¿Le parece que atienden a una población en riesgo? ¿Ambas cuestiones a la vez? ¿Piensa que deberían continuar funcionando con las mismas características? ¿Habría que modificarlos? ¿En qué sentido?*

Anexo 3: Muestra:

a. Entrevistados agentes técnicos y profesionales que participan de la implementación de PSE y PTC:

1. Profesional (trabajadora social) – Contrato de locación de obra con el Municipio de Berisso para la realización de entrevistas domiciliarias - entrevista: 2009.
2. Profesional (trabajadora social) – Jefa de Trabajo Social – Unidad Sanitaria de El Carmen, Berisso – entrevistas realizadas en 2009.
3. Profesional (trabajadora social) – Residente en Salud de Trabajo Social - Unidad Sanitaria de “El Carmen” – entrevistas: 2012
5. Profesional (trabajadora social) – Residente en Salud de Trabajo Social - Unidad Sanitaria de “El Carmen” – entrevistas: 2012
6. Profesional (médica) – Unidad Sanitaria de “El Carmen” – entrevistas: 2009
7. Profesional (enfermera) - Unidad Sanitaria de “El Carmen” – entrevistas: 2009
8. Técnica - Promotora de Centro de Salud Comunitaria de Berisso – entrevista: 2009
9. Profesional (trabajadora social) – Hospital de Berisso – entrevista: 2012
10. Técnica. Coordinadora de planes sociales en La Plata- Oficina de Inclusión 2009 y 2012
11. Profesional (trabajadora social) – Acción Social de Berisso – entrevista: 2012
12. Profesional (trabajadora social – directora Dirección de Políticas Sociales – UNLP – entrevista: 2012
13. Técnica (trabajadora social – coordinadora operativa del área social de la Dirección de Políticas Sociales – UNLP) – entrevista: 2012
14. Técnico (trabajador social – equipo del área social de la Dirección de Políticas Sociales – UNLP) – entrevista: 2012
15. Técnico (trabajador social – equipo del área social de la Dirección de Políticas Sociales – UNLP) – entrevista: 2012
16. Profesional – DPS- UNLP - entrevista: 2012
17. Técnico - Oficina Empleo Berisso (asesoramiento al público) – entrevista: 2009
18. Técnico - Oficina Empleo Berisso (asesoramiento al público) – entrevista: 2009
19. Técnico – Oficina Empleo Berisso (asesoramiento al público) – entrevista: 2009

19. Profesional – fue responsable operativa Plan Familias en el interior, en La Plata y luego en el conurbano; en 2012 formaba parte del equipo de gestión de la AUH – entrevista: 2012

Tamaño de la muestra a técnicos y profesionales: 20 (veinte).

b. Entrevistados receptores de PSE y PTC:

- 2000

1. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 25 años, receptora del PBB.
2. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 27 años, receptora del PBB.
3. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 31 años, receptora del PBB.
4. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 44 años, receptora del PBB.
5. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 54 años, receptora del PBB.
6. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 58 años, receptora del PBB.
7. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 28 años, receptor del PBB.
8. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 30 años, receptor del PBB.
9. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 35 años, receptor del PBB.
10. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 45 años, receptor del PBB.
11. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 49 años, receptor del PBB.
12. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 54 años, receptor del PBB.
13. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 56 años, receptor del PBB.

Cantidad de entrevistas realizadas en 2000: 13 (6 mujeres y 7 hombres, todos receptores del PBB).

- 2003

1. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 25 años, receptora PJHD.
2. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 26 años, receptora PJHD.
3. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 29 años, receptora PJHD.
4. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 31 años, receptora PJHD.
5. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 36 años, receptora PJHD ex-PBB.
6. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 40 años, receptora del PBB.
7. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 45 años, receptora PJHD.
8. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 46 años, receptora PJHD.



9. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 46 años, receptora PJHD.
  10. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 47 años, receptora PJHD.
  11. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 58 años, receptora PJHD.
  12. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 25 años, receptor PJHD.
  13. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 29 años, receptor PJHD.
  14. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 36 años, receptor PJHD ex-PBB.
  15. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 37 años, receptor PJHD.
  16. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 39 años, receptor PJHD.
  16. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 56 años, receptor PJHD.
  17. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 58 años, receptor PJHD ex-PBB.
  18. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 65 años, receptor PJHD ex-PBB.
- Cantidad entrevistas realizadas en 2003: 19 (11 mujeres y 8 hombres, 17 PJHD; 1 PBB).

- 2009

1. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 26 años, receptora PEC.
  2. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 29 años, cooperativista PAT-PBB.
  3. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 30 años, receptora PF y beca.
  4. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 36 años, receptora PF ex-PJHD.
  5. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 36 años, receptora PEC.
  6. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 40 años, receptora PF ex-PJHD.
  7. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 42 años, receptora PF ex-PJHD.
  8. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 48 años, empleada pública, referente organización política ex-PBB.
  9. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 58 años, receptora PBB.
  10. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 27 años, receptor PEC.
  11. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 39 años, receptor SCyE ex-PJHD
  12. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 43 años, receptor SCyE.
  13. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 45 años, cooperativista PAT ex-PJHD.
  14. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 56 años, cooperativista PAT ex-PJHD-PBB.
- Total entrevistas realizadas en 2009: 15 (10 mujeres y 5 hombres / 4 PF; 3 PAT; 2 PBB (1 ex PBB); 3 PEC; 2 SCyE).

- 2012

1. Entrevistada, UNLP, La Plata, 24 años, cooperativista PAT.
2. Entrevistada, UNLP, La Plata, 25 años, cooperativista PAT.
3. Entrevistada, UNLP, La Plata, 27 años, cooperativista PAT.
4. Entrevistada, UNLP, La Plata, 37 años, cooperativista PAT ex-PJHD.
5. Entrevistada, El Carmen, 29 años, cooperativista PAT.
6. Entrevistada, El Carmen, 33 años, cooperativista PAT.
7. Entrevistada, El Carmen, Berisso, 56 años, ex-PJHD y receptora SCyE.
8. Entrevistada sin inscripción a programa al momento de hacer la entrevista, pero anteriormente recibió el PJHD y SCyE, El Carmen, Berisso, 56 años (se consideró este caso por su trayectoria en los programas).
9. Entrevistado, UNLP, La Plata, 22 años, cooperativista PAT.
10. Entrevistado, UNLP, La Plata, 27 años, cooperativista PAT.
11. Entrevistado, UNLP, La Plata, 35 años, cooperativista PAT.
12. Entrevistado, UNLP, La Plata, 45 años, cooperativista PAT ex-PJHD.
13. Entrevistado, UNLP, La Plata, 58 años, cooperativista PAT.
14. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 40 años, cooperativista PAT ex-PJHD.
15. Entrevistado, El Carmen, Berisso, 58 años, cooperativista PAT ex-PBB, PJHD.

Total entrevistas 2012: 15 (8 mujeres, 7 hombres / 13 cooperativistas PAT y 1 receptora SCyE / 1 entrevistada que recibió el PJHD y SCyE).

Tamaño total de la muestra receptores de PSE y PTC: 62 casos.