

Grupo 14: Políticas social, laborales y de seguridad social

Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de nociones y perspectivas que orientan a las políticas sociales (2000-2012)

Mariana Gabrinetti

CETSyS – FTS - UNLP

mgabrinetti@yahoo.com.ar.

1. Introducción:

En esta ponencia presento avances de la tesis doctoral “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” la cual me encuentro elaborando con dirección del Dr. Julio Neffa en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales-UBA.

El objetivo general que guía a dicha tesis se propone analizar a los programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos (en adelante: PSE y PTC respectivamente), desde la perspectiva de la normativa que los regula y de las representaciones de los agentes destinatarios, profesionales y técnicos que participan de su ejecución en el período 2000-2012.

En esta oportunidad, me centro particularmente en un objetivo específico de la investigación aludida, analizando concepciones que considero relevantes en tanto dan cuenta de la perspectiva presente en el diseño de los programas de referencia. Específicamente en esta ponencia analizo nociones que forman parte de la “letra escrita” correspondiente a los programas Barrios Bonaerenses (PBB), Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), Programa Familias (PF), Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y Programa Argentina por la Inclusión Social “Argentina Trabaja” (PAT), los cuales se han desarrollado en diferentes etapas inscriptas lo largo del período 2000-2012, que comprende la investigación.

Los conceptos contemplados se han recuperado desde los textos de la normativa que los origina y regula. El interés por su abordaje recae en que en los decretos se explicitan una serie de intenciones, propósitos y objetivos y al mismo tiempo se incluyen –entre otras

cuestiones- representaciones sobre los destinatarios de las políticas sociales, sobre cuestiones relativas a los programas y al trabajo. Considero que estas conceptualizaciones son fundamentales ya que orientan –o al menos procuran orientar- las prácticas de los agentes implicados en el campo de gestión de las políticas sociales.

2. Sobre los programas de empleo y de transferencia condicionada:

Las políticas de cuño neoliberal que fueron implementadas en Argentina –así como en el resto de América Latina- desde mediados de los setenta y profundizadas en los noventa, incidieron en los significativos aumentos de desocupación, problemas de empleo, pobreza y desigualdad.

Las políticas sociales a partir de los ochenta y fundamentalmente durante los noventa cumplieron un rol asistencial y compensatorio de las inequidades desencadenadas por los efectos de la implementación de políticas de ajuste de índole macroeconómicas. Se trata de políticas que no constituyen redes de seguridad sino operaciones focalizadas.

En esa coyuntura, con el objeto de paliar dicha situación social fueron diseñados y ejecutados programas sociales de empleo –entre otros programas sociales- y de transferencia condicionada. Los propósitos de dichos programas respondieron a la lógica de organismos multinacionales así como su financiamiento (Banco Mundial, PNUD); muchos de ellos se superpusieron con objetivos similares; fueron orientados de manera focalizada a la población con alta vulnerabilidad; el alcance de los mismos en términos generales resultó insuficiente, quedando sectores y grupos sociales sin quedar abarcados por este tipo de protección social. Cabe aclarar que nos referimos a “protección social” estableciendo una clara diferencia con un sistema de seguridad social integrado. En el caso de estos programas, se trató de respuestas frente a problemáticas específicas, sin coordinación ni articulación entre sí. Los dispositivos de acceso, los criterios y los escasos monitoreos incidieron en favorecer el escenario para el despliegue de prácticas clientelares en el marco de la implementación de dichos programas. Por otra parte, el financiamiento de muchos de estos programas focalizados fue realizado por organismos de crédito internacionales lo que ha incidido en la imposición de varios requerimientos en su implementación que se han aplicado sin distinción en distintos países de la región.

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-.

Respecto a los elevados índices de desocupación, uno de los diagnósticos que desde el gobierno y grupos económicos se difundió durante los noventa fue que la dificultad se centraba en la falta de calificación de los trabajadores; en este sentido es que en el marco de los programas de empleo de dicho período la formación se constituyó en uno de sus ejes. Sin embargo, desde la perspectiva relevada en entrevistas a los receptores de programas¹, las modalidades en que dichos espacios de capacitación se llevaron adelante, frecuentemente distaron de las condiciones que posibilitaran un aprendizaje genuino. Asimismo, y bajo la lógica de propiciar la “cultura del trabajo”, se impusieron una serie de condicionalidades que devinieron en muchos de estos programas en actividades comunitarias (mantenimiento de instituciones y espacios públicos) que finalmente, terminaron complementando y/o sustituyendo al empleo público de los municipios.

A partir de 2004, en el marco de un escenario de recuperación económica, los niveles de ocupación mejoraron, aunque persisten acompañados de problemas de empleo significativos. En este contexto se comenzaron a redefinir los programas sociales intentando generar un quiebre con los programas que se desplegaron en los noventa. En este sentido, el enfoque que orienta actualmente a las políticas sociales a las que nos referimos es fundamentalmente, el de derechos; sin embargo, tanto en la fase de implementación como en la normativa que origina y regula a los programas se reconocen aspectos que provienen de la etapa anterior.

En esta ponencia identificamos y analizamos ciertos términos a los que alude la normativa que origina a los programas bajo estudio, ya que dichas apelaciones dan cuenta de concepciones que subyacen y que orientan tanto a los modos de implementación como a la conformación de representaciones inherentes a diversos aspectos inherentes a los programas.

¹ Este tema fue desarrollado en la tesis de maestría: Gabrinetti, M. (2006) “Representaciones sociales del trabajo en ‘beneficiarios’ de programas de empleo”, Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, UBA.

3. Análisis de nociones que forman parte de la “letra escrita” de los programas:

- *Sobre las nociones de inclusión y exclusión:*

Una de las nociones que forman parte de las reglamentaciones y que consideramos clave es la de *inclusión*. En la “letra escrita” de los decretos y normativa, se hace referencia por ejemplo, al derecho a la inclusión –como es el caso específico del PJHD- y se formula que se procura como propósito de dichos programas generar la inclusión de los desocupados, de modo que podemos discernir que la lectura recae en que la desocupación produce 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. R. Castel plantea la necesidad de tratar el término exclusión con rigor, ya que suele incluirse o interpretarse desde esta perspectiva a situaciones muy disímiles entre sí, dando cuenta de una amplia heterogeneidad en sus usos, diluyendo las particularidades de cada una de ellas; por otra parte, dicho autor 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 delinear; 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, esta cuestión se torna palpable en tanto están orientadas a desocupados, que han perdido precisamente, este nexo con el trabajo; situación a partir de la cual se encuentran excluidos o en una situación de riesgo, acentuando la vulnerabilidad social. Sin embargo, no siempre son contempladas las trayectorias laborales, en tanto diferentes posiciones que –en este caso- los receptores de programas han ocupado con anterioridad al ingreso al mismo, 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 en el PJHD son atendidos en la misma, aunque se identificó -mediante entrevistas a receptores y técnicos efectuadas en el marco de la tesis doctoral aludida-, que en la implementación esta cuestión no llegó a efectivizarse.

Asimismo, coincidimos con Castel cuando sostiene que 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 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”. Por otra parte, la exclusión también remite a procesos de discriminación negativa aunque 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.

Retomando estos aportes y respecto al 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 corte neoliberal y se sostenía que la degradación de la 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*. De esta manera, la “lucha contra la exclusión” corresponde al objetivo que intenta delimitar las zonas de

intervención para generar una reparación, una reintegración, que alcance la posibilidad de inclusión.

Las políticas asistenciales en general se desarrollaron identificando poblaciones objetivas a partir de ciertas carencias. En las políticas que nos ocupan, se encuentran en dicha situación, los desocupados de larga data, las mujeres con hijos a cargo y bajos niveles educativos o los jóvenes con menor nivel de educación formal, quienes son considerados como población destinataria de estas políticas. 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.

En Argentina, 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; en lo que hace a las políticas sociales, este intento de transformación se pone a la luz en el PAT, al que se enuncia explícitamente en su normativa como un “trabajo”, distanciándose de la figura de “programa”.

- Sobre la noción de empleabilidad:

La empleabilidad, es otra de las nociones que atraviesan a los PSE y de PTC. Se trata, 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.^a 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 “ability” (habilidad); las primeras aplicaciones de esta palabras se hacen en la década del ‘50 haciendo referencia a la posición de las personas más desamparadas en el mercado de trabajo. 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 estudio, 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. A partir del crecimiento del desempleo y de los problemas de empleo, se ha apelado a la formación profesional para generar mayores condiciones de empleabilidad y se ha incluido este componente de formación en PSE.

La formación se constituye frecuentemente en el marco de PSE y PTC 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.

- 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: tienen vedada la actualización de sus conocimientos, también sus vínculos o su capital social, lo que refuerza 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. Asimismo, es importante considerar el capital económico y social, para generar cualquier emprendimiento personal; capitales que en general, son acotados en la población receptora de programas. Estos aspectos no son considerados en la normativa. Cabe señalar que en el SCyE, se incluye la obligatoriedad de concurrir a la Oficina de Empleo para asesorarse en la búsqueda, como forma de asistencia en la búsqueda de un trabajo, pero una instancia de esta naturaleza no llega a revertir la ausencia de los capitales aludidos para poder facilitar la inserción en el mercado de trabajo.

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). De algún modo, esta lectura se reproduce en la normativa de los programas: se busca capacitar, formar, generar prácticas “laborales” en el marco de los planes y programas, pero se atiende en general a la problemática de la desocupación como un fenómeno individual.

- 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.

- *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.

Al obtener menores niveles de educación y calificación el capital escolar es menor, reduciendo las posibilidades de ingreso al mercado laboral de las personas pobres, posibilidades que 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 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 posibilidades de inserción laboral.

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 Weinberg (2004) 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.

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.

- 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.

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 sí 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 (2004), 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.

- *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.

Las tendencias de la composición y organización familiar indican 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 (Torrado, S. 2004). 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 (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Además, 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, donde las tareas eran y son compartidas con los compañeros varones- 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 general, 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.

- *Cooperativas, cooperativismo:*

La apelación a la conformación de cooperativas se expresa específicamente en la normativa del PAT.

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 en la 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 mismo. Es por ello, que sobre dichas cooperativas se presentan análisis críticos al respecto², advirtiendo 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).

² Al respecto se pueden consultar los trabajos de Lo Vuolo y del Centro de Investigaciones de la Economía Social (CIESO).

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.

- 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. 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 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.

4. Conclusiones:

El análisis realizado sobre las nociones que consideramos relevantes en la normativa de los PSE y PTC se enmarcan en los enfoques de riesgo y de derechos. Si bien en la retórica se alude específicamente a aspectos que inscribirían a las políticas en un enfoque de derechos, se evidencian ciertos rasgos y se identifican tensiones que develan la convivencia de ambas perspectivas.

Lo que distinguimos es que la perspectiva de derechos va alcanzando mayor protagonismo en los programas a los que aquí nos referimos, lo que se evidencia en los cambios que paulatinamente se fueron instrumentando desde 2004. Sin embargo, se reconoce una tensión importante entre la noción de derechos y el requerimiento del cumplimiento de condicionalidades, que en los programas se manifiesta bajo diferentes modalidades. Por otra parte, la forma en que los programas estudiados seleccionan a sus receptores implica la aplicación de criterios que definen a la población vulnerable como destinataria. En este sentido, se reconoce que permanece la focalización como estrategia en la intervención social en términos de “protección” social, aún cuando su alcance es significativo en términos de la población que abarca.

Específicamente en lo que hace a los PSE y PTC se apela a la inclusión social, propiciando a la familia y al trabajo como pilares que organizan a la sociedad. Sobre ellos se asientan y se reproducen a través de los programas valores generando representaciones.

Respecto al trabajo, se alude a él como integrador social y en el caso específico del PAT se procura transformar un programa en un trabajo; sin embargo, hay nociones en las diferentes normativas que dan cuenta de la persistencia y convivencia de conceptualizaciones y representaciones que se ubican en el enfoque de riesgo, propio de la etapa anterior, en la que

se constituyeron estos programas como paliativo atendiendo al escenario de desocupación, pobreza y profunda desigualdad social.

En efecto, 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. En este sentido, identificamos un recorrido que hasta fines de los noventa se plasma en una interpretación del desempleo y de los problemas de empleo asociados a causas meramente individuales y que paulatinamente, esta forma de entender la problemática fue modificándose, hasta comprenderla de manera asociada a motivos políticos, económicos y sociales. Frente a este cambio en las lecturas, la intervención social se fue desplazando desde la búsqueda de capacitación –a través fundamentalmente, en los PSE y PTC de la contraprestación en actividades comunitarias- explicitando que de este modo se mejoraría la empleabilidad de los receptores, sin atender sus trayectorias, ni posición social, a la conformación de cooperativas de trabajo apelando a que en ellas se desarrolla “trabajo”.

En este sentido, se identifican avances significativos respecto a la etapa anterior. Sin embargo, hay contradicciones que se plasman en la misma normativa y en la implementación de los programas: si bien en el marco del PAT se denomina “trabajo” a la actividad que se realiza, la lógica que impera en las cooperativas que dependen de los municipios replican las mismas prácticas que cualquier otro programa; asimismo, la particularidad para el acceso al PAT, facilita la reproducción de prácticas clientelares al igual que en otros programas que lo antecedieron. Respecto a este aspecto, es de destacar, que en aquellos programas cuya difusión es masiva y las altas a los mismos se dirimen con transparencia, los espacios para estas prácticas se reducen. Del mismo modo que en anteriores programas, en el caso del PAT los “cooperativistas” efectúan actividades que reemplazan o complementan al trabajo público. Si bien se apela a la organización en cooperativas en la normativa del PAT, en la práctica, éstas no llegan a organizarse en todos los casos efectivamente de este modo, ya que –entre otras cuestiones- la forma en que son seleccionados sus miembros genera una diferencia relevante con lo que implica la noción de cooperativismo.

Distinguimos avances y al mismo tiempo, identificamos tensiones entre lo que los programas enuncian y cómo se implementan, entre la retórica de derechos y

condicionalidades para su acceso; entre lo enunciado como “trabajo” y lo que efectivamente se puede desplegar como “cooperativa”. Estos son aspectos que aún restan ser revisados para alcanzar que sea la lógica de derechos la que efectivamente resulte distintiva en estas intervenciones. Asimismo, -entre otras cuestiones que escapan a su tratamiento en esta ponencia- resulta fundamental que dichas intervenciones puedan ser integradas en un sistema de seguridad social para dar garantías del pleno cumplimiento de derechos.

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.

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>

Bauman, Z. (1999) *“Trabajo, consumismo y nuevos pobres”*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.

Bourdieu, P. (1980) *“El sentido práctico”*. Ed. Siglo Veintiuno, Argentina.

Bourdieu, P. (1997) *“Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”*. Ed. Anagrama, España.

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.
- 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.
- 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.
- 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

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.

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.

Galín, 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.

Golbert, L. (1999) “*Los problemas del desempleo para las políticas sociales*”, MIMEO.

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.

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

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.

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.

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.

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>

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.

Weinberg, D. (2004) *“Formación profesional, empleo y empleabilidad”* OIT/Cinterfor ponencia presentada en Foro Mundial de Educación, Porto Alegre, Brasil.