

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

Coordinación: Claudia Danani - cdanani@arnet.com.ar

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

La educación y las políticas sociales condicionadas por contraprestación en Argentina. Entre el discurso de derechos y la compensación a través de subsidios.

Esther Levy

Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación
Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.
estherlevy5@yahoo.com.ar

I. Presentación

En este trabajo nos interesa debatir sobre el lugar de la educación formal en los programas sociales de asistencia al empleo destinados a la inclusión socio laboral de los trabajadores desocupados sin escolaridad o con escolaridad incompleta, implementados en la Argentina a partir de la crisis de 2001. Según se desprende de la lectura de los documentos oficiales, tales programas están direccionados a mejorar las condiciones formativas de los beneficiarios/receptores a través de la educación formal, incorporándola como dispositivo de contraprestación a cambio del cobro de un subsidio¹. Desde esta perspectiva, a la educación se le otorga un carácter de estrategia compensatoria, colocando en segundo plano la discusión acerca del ejercicio efectivo del *derecho a la educación* por parte de estos trabajadores jóvenes y adultos desocupados.

Intentamos, además, poner en consideración si Programas como Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)² – que involucran a la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) como herramienta estratégica para lograr el acceso al empleo - toman en cuenta el *derecho a la educación*, entendido como uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) asumidos como compromiso por parte del gobierno argentino con la jerarquía constitucional que les da el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional y en los instrumentos internacionales de DDHH asumidos por el país. Queremos señalar que, además, resulta llamativo que en la normativa del Plan se incluya un discurso de derechos mientras que en la implementación se presenten este tipo de inconsistencias.

¹ Si bien el Plan prevé las contraprestaciones comunitarias o productivas, aquí nos concentramos en la contraprestación educativa que, a la vez, no fue la más difundida.

² En este trabajo se utiliza la denominación Plan o Programa indistintamente.

II. Los jóvenes expulsados del sistema educativo y los programas sociales aplicados como políticas en sí mismos en la década pasada

En los últimos años del siglo XX, nuestro país atravesó una etapa de profunda reconfiguración del aparato estatal. El crecimiento alarmante de los índices de pobreza, desocupación y exclusión social se convirtieron en datos naturalizados por un modelo impuesto como “único” desde los organismos internacionales y con acuerdo explícito del gobierno nacional. Según los diagnósticos de estos organismos la crisis era producto ineficiencia del Estado respecto de la regulación del gasto público lo cual derivó en el aumento del déficit fiscal. Este argumento, acompañado de discursos privatistas, propiciaron el desarrollo del proceso de ajuste estructural, entendido como un proceso de índole política, pero también con presencia de agentes económicos, que involucró una dimensión de largo plazo, estructural, y otra de corto plazo, de tipo coyuntural (PAUTASSI, 2001; Pág. 2). Así, se pusieron en marcha programas destinados a crear un orden económico-social orientado hacia el mercado, reduciendo la capacidad de intervención del aparato estatal. Este proceso remite a los postulados de la matriz ideológica del Consenso de Washington, que ajustaban a las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular a los patrones del liberalismo económico cumpliendo un papel compensador frente al impacto negativo producido por este modelo. En este contexto, los programas focalizados fueron presentados como herramientas estratégicas en la lucha contra la pobreza, a la vez que los organismos multilaterales otorgaban préstamos acompañados de recetas para su implementación (LEVY, 2005b; pág. 24). Aquí nos referiremos a los programas focalizados en jóvenes de sectores vulnerables cuyos contenidos formativos estaban relacionados con la formación laboral o pasantías en el sector productivo³.

En 1993 en nuestro país se puso en marcha el *Proyecto Joven*. Integró uno de los cuatro componentes del Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva (PARP), financiado por un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo monto ascendió a US\$ 154 millones, a través de dos préstamos que representaron el 70% de los costos previstos. Los fondos de contrapartida local, estimados en US\$ 67 millones, provinieron del Presupuesto Anual de la Nación (CEPAL, 2001, Pág. 12)”. Si bien comenzó a ejecutarse en 1993 a cargo de la Unidad Ejecutora de Proyectos Especiales dependiente del Ministerio de Economía y Obras y

³ Algunos de estos programas fueron Proyecto Joven (Argentina), Chile Joven (Chile), y Projoven (Perú).

Servicios Públicos, en 1996 fue transferido a la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La población objetivo de este programa eran jóvenes de ambos sexos cuya edad mínima era 16 años, provenientes de sectores de escasos recursos, sin empleo, subocupados o inactivos, con nivel de instrucción no superior a secundario incompleto y escasa o nula experiencia laboral. La oferta formativa fue eminentemente práctica, atendiendo a la escasa mano de obra disponible para ocupar puestos de trabajo en determinados rubros. Su duración era de 6 meses organizada en dos etapas de 3 meses cada una: capacitación y pasantía laboral⁴. La intención inicial era que el programa alcanzase a una población meta que representaba el 30% de la población objetivo, esto es 200.000 jóvenes. Sin embargo, el número total de jóvenes capacitados, según datos oficiales del MTSS, para 1999 era sólo de 89.000. El Proyecto Joven no contempló en ninguno de sus tramos una estrategia conjunta con la cartera educativa de modo de generar una oferta formativa que tuviera en cuenta, ya no sólo la necesidad política e instrumental de vinculación con la educación formal, sino también el deseo de hacerlo por parte de los beneficiarios (LEVY, 2005b; Pág. 89).

La estrategia formativa del programa estuvo sustentada por la concepción de *empleabilidad difundida por la 88° CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2000)* que sostiene que: *“la empleabilidad de una persona individual supone su capacidad para obtener y mantener un empleo y para mejorar su productividad y perspectivas de ingresos, compitiendo eficazmente en el mercado de trabajo, así como su movilidad profesional, su capacidad de «aprender a aprender» con vistas al nuevo mercado de trabajo y las nuevas oportunidades de empleo, de integrarse plenamente en la vida económica y social y, en general, de trabajar y vivir bien en una sociedad de conocimiento avanzado, de comunicaciones y de tecnología. Los activos de empleabilidad comprenden conocimientos, capacitaciones y actitudes”* (Pág. 22). Sin embargo, y a partir del análisis en profundidad de este caso, entendemos que este enfoque no fue el adecuado para diseñar e implementar políticas/programas que incluyen componentes formativos, sobre todo con las características de la oferta del Proyecto Joven, ya que, por ejemplo, en sólo tres meses de formación teórica y tres de pasantía, difícilmente uno de estos

⁴ Primera etapa: o fase de capacitación que les permitirían a los destinatarios adquirir conocimientos, destrezas, hábitos y habilidades necesarios para el desempeño en un puesto de trabajo; Segunda etapa: o fase de pasantía laboral que se realiza en empresas en las cuales los jóvenes realizan actividades en un puesto de trabajo directamente vinculado al tipo de ocupación para la cual han sido capacitados en la etapa anterior.

jóvenes podría convertirse en empleable para un mercado de trabajo cada vez más flexible con un incremento en la exigencia de perfiles polivalentes⁵.

III. La crisis de 2001 y el Plan Nacional Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)

La crisis que se desencadenó a fines de diciembre de 2001 desembocó en la renuncia del Presidente de la Nación en ejercicio, Fernando De La Rúa, reemplazado – luego de la sucesión de 5 presidentes en una semana – por el senador nacional Eduardo Duhalde. Durante el 2002 el país alcanzó un índice de pobreza del 54% y casi un cuarto de la población total se encontraba bajo la línea de indigencia. En el primer trimestre de ese año el desempleo abierto fue del 21.5%. El nuevo presidente, que asumió en medio de un clima de alta conflictividad social, declaró la emergencia ocupacional en todo el territorio nacional. *“Esta emergencia reflejó una de las crisis político-institucionales más prolongadas por las que ha atravesado Argentina en los últimos años, en especial durante el último lustro, caracterizado por la recesión económica, las elevadas y sostenidas tasas de desocupación y subocupación, el dramático crecimiento de la pobreza y la indigencia, y el anuncio de la declaración unilateral de cesación de pagos de los intereses de la deuda externa.”* (PAUTASSI, 2004, Pág. 2). La primera medida en materia de política social del gobierno fue la puesta en marcha del PJJHD. Se trató de un programa asistencial de transferencias monetarias aplicado masivamente destinado a población desocupada. A cambio se exigía la contraprestación en actividades de capacitación/formación, comunitarias o productivas⁶. Esto es, se considera al *sistema de contraprestaciones como vía para obtener un ingreso (Workfare)*.

Discursivamente el PJJHD trata de romper con la impronta negativa del Plan Trabajar. Así, la contraprestación se presenta como un mecanismo de dignificación del que recibe el subsidio al cual le permite “devolver algo útil” a la sociedad, evitando su supuesta “pasividad”. Desde esta lógica, “la obligatoriedad de la contraprestación funcionaría como un mecanismo inhibitorio del “abuso” moral del Programa” (GRONDONA, 2007. pág. 5). El PJJHD fue presentado como un programa de emergencia, creado en abril de 2002 para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de ese mismo año con el fin de *garantizar el derecho familiar de inclusión social* (artículo 1° del

⁵ Ver LEVY 2005, tesis de maestría

⁶ Entre los años 2003 y 2004 se implementaron nuevos programas sociales como el Programa Familias (PF) por la Inclusión Social, el Programa Manos a la Obra (PMO) y el Programa Adulto Mayor Más (PAMM).

decreto N° 565/002)⁷. “Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)” (CELS, 2003, pág. 5). Este Programa constituyó una herramienta central de la política social duhaldista que priorizó en primera instancia la contención del conflicto social a través de la asistencia a los desocupados. Dicha asistencia, en términos monetarios, consistió en el pago de un subsidio no remunerativo a cada titular del Plan de \$150⁸. El plazo de inscripción como beneficiario del Plan finalizó el 17 de mayo de 2002, siendo formalmente imposible ingresar con posterioridad a esa fecha⁹.

Los beneficiarios eran trabajadores que: a) se encontraran desocupados y que tuvieran hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria; b) que acreditaran, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios correspondientes; c) si eran mayores de 60 años, debían acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo. GRONDONA sostiene que si se toman en cuenta los datos de edad, sexo y trayectoria laboral, hay un “esquema de agrupamiento” que permite distinguir tres grupos poblacionales entre los beneficiarios del Plan:

- 1) Beneficiarios que tienen bajo nivel educativo, elevada motivación y predisposición para actividades de formación. Para ellos caben políticas que mejoren la “empleabilidad”.
- 2) Beneficiarios con niveles educativos adecuados a los parámetros del mercado, con experiencia laboral. Para ellos cabe acciones de intermediación laboral.
- 3) Beneficiarios inactivos, especialmente mujeres con hijos a cargo. Ellos (ellas) son una población “típicamente asociada a la política social”. GRONDONA (2007, Pág. 17)

III. a. La contraprestación como condición de acceso y permanencia en el Plan

⁷ En enero de 2003, a través del decreto 39/03, se prorrogó la vigencia del PNJJHD hasta el 31 de diciembre de ese año.

⁸ El origen de los fondos para el financiamiento del Plan en un principio, esto es en 2002, provenían de los recursos del Tesoro Nacional, incrementándose con dinero de partidas presupuestarias de otros programas, así como de las retenciones a las exportaciones. En 2003, además de los recursos antes mencionados, se obtuvo un préstamo de 600 millones de dólares del Banco Mundial.

⁹ El Ministerio de Trabajo, paralelamente, creó el Programa de Emergencia Laboral (PEL) con el objetivo de atender las demandas de los trabajadores jóvenes que no reunían los requisitos para ingresar al PNJJHD. El valor del subsidio era igual al que otorgaba el otro Plan, \$150. A comienzos de 2003 el PEL fue reemplazado el Programa de Empleo Comunitario (PEC).

Ciertas políticas de emergencia destinadas a desocupados (el Plan Jefas y Jefes, pero antes el Plan Trabajar) plantean la figura de *contraprestación* como condición - al menos formalmente - para la incorporación de los beneficiarios a los programas. Para ser más precisos, el dispositivo de contraprestación se instaló en nuestro país a partir de 1993 con la creación del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) destinado a provincias y municipios declarados en emergencia ocupacional (ver HOPP, 2009).

Entendemos a la contraprestación como un mecanismo coercitivo cuyo propósito manifiesto es asegurar que el otorgamiento del subsidio implique una obligación “de hacer algo para merecerlo” a los trabajadores desocupados. Creemos que tal obligación puede ser cuestionada tanto por sus supuestos como por su operatividad (ARIAS y SADIÉ, 2003). En el caso del PJJHD los beneficiarios deben realizar algún tipo de contraprestación (no menos de 4 horas y no más de 6 por día) en actividades de *capacitación/formación, comunitarias o productivas*, de lo contrario podrían perder el derecho a recibir el subsidio.

Tal como mencionamos anteriormente, aquí nos interesa discutir sobre las características y sentido político de la contraprestación educativa la cual, sin embargo, no fue la más difundida. Queremos mencionar que no es nuestro objetivo en este trabajo indagar acerca de las experiencias y percepciones sobre la contraprestación que tienen los beneficiarios del Plan, a quienes este tipo de políticas los ubica como sujetos “merecedores de asistencia”. En este sentido, sin embargo, nos interesa recuperar lo que plantea HOPP (2009; Pág. 290) en su investigación cuando se refiere a la perspectiva de posbeneficiarios. Ella sostiene que “*si bien en ningún caso el Plan es suficiente para garantizar las condiciones de reproducción materiales de los sujetos, el hecho de vivir la contraprestación como un trabajo marca una diferencia subjetiva y permite impugnar el sentido de la representación social del “sujeto asistido” si no hay otros soportes de la identidad*”.

Volviendo a la educación como dispositivo de contraprestación, según los datos de la Segunda Evaluación del Programa realizada en junio de 2004, en la contraprestación educativa *finalización de estudios obligatorios* la presencia de mujeres es superior a la de los hombres (5,8% y 4%) y ocurre lo mismo con los datos de los *cursos de capacitación* (3,6% y 1,5%). Es decir, la participación femenina es casi el doble de la masculina en este componente de

contraprestación. El estudio muestra que los beneficiarios se deciden por este componente porque ven posibilidades de llegar a conseguir un empleo gracias a la obtención de credenciales educativas (79.8% para las mujeres y 78,1% para los hombres) o porque les permite actualizarse en el oficio que ya tienen (ROCA, 2005)¹⁰. La elección de los cursos de oficios está, según los datos del estudio, condicionada por el género. En el caso de los hombres, eligen aquellos cursos de capacitación que forman en perfiles vinculados a la producción (carpintería, electricidad del automóvil), mientras que las mujeres optan por los cursos relacionados con las actividades reproductivas, domésticas (cuidado de enfermos y ancianos, costura, repostería, peluquería, tejido, pintura sobre tela, etc.).

III. b. Señalamientos al PJJHD

Sin duda, uno de sus principales logros del Plan ha sido el alcance cuantitativo que tuvo en un breve lapso de tiempo: a diferencia de los planes de empleo transitorio de los años noventa, se caracterizó por ser un Plan que se presentó como universal con cerca de dos millones de beneficiarios en los primeros meses. Actualmente, permanece vigente aunque con menor número de beneficiarios debido, por un lado, al proceso de recuperación económica que el país experimentó en los últimos años y que modificó el mapa de oportunidades de empleo, y por otro lado, a las propuestas de “salida” del Plan generadas desde el Ministerio de Trabajo y del de Desarrollo Social (Seguro de Capacitación de Empleo, Plan Familias, Programa Manos a la Obra, entre otros.).

Sin embargo, una investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en mayo de 2003 sostiene que si bien el decreto de creación del Plan hace referencia al derecho familiar de inclusión social, los beneficios que otorga de ninguna manera alcanzan para *“definir el reconocimiento de un auténtico derecho (sino que) se trata de una política de transferencia de ingresos, que presenta características similares a los programas sociales desarrollados durante la década de los noventa (...) lejos de la pretensión de consagrar un derecho, el Plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia”* (CELS, 2003, Pág. 3). El estudio sostiene que se

¹⁰ La especialidad de los cursos varía según el sexo. Los varones se concentran en: carpintería (46%) electricidad (27%) y electricidad del automóvil (26%). Las mujeres eligen mayormente: auxiliar administrativa (20%), cuidado de enfermos y ancianos (14%), costura (13%), computación (12%) y pintura sobre tela (9%), repostería (7%), magisterio (6%), peluquería (6%), tejido (4%), corte y confección (3,5%), violencia familiar (3,4%).

trata de una estrategia que dista mucho de ser una política de distribución de ingresos generando más exclusión y desigualdad, poniendo límites al desarrollo de un proceso político democrático (CELS, 2003. Pág. 4).

Otra cuestión interesante es que este programa no promueve la redistribución del ingreso ni el logro de la autonomía de los trabajadores desocupados a través del acceso al ejercicio de los derechos, sino que los mecanismos que propone (subsidio a cambio de contraprestación) llevan a una mayor dependencia de programas asistenciales focalizados de transferencia de ingresos despojando cada vez más a los sujetos de su capacidad de ejercicio pleno de la ciudadanía. El estudio del CELS ubica al PJJHD entre estos programas considerándolos como *complementarios de las instituciones de Política Social*, las cuales tienen como misión proteger a los individuos de “los riesgos materiales y de las inseguridades materiales individuales (enfermedad, maternidad, desempleo, vida pasiva)” a través del sostenimiento del ingreso (transferencias monetarias) y del sostenimiento directo de las capacidades (salud, educación, etc). Para el CELS el PNJJHD es un programa asistencial, considerando que estos pueden ser de dos tipos: “Por un lado, aquellos que operan intermediando con la situación de empleo de las personas y cuya estrategia es exigir como contraprestación el desempeño de un empleo; por el otro, aquellos que asisten directamente a las familias y a las personas, reclamando como contraprestación el cumplimiento de ciertas características personales (por caso, mujer embarazada entre 15 y 30 años)” (CELS, 2003, Pág. 13). Sin embargo, cabe volver a mencionar que uno de los logros principales del PJJHD ha sido el alcance cuantitativo, su masividad, cuestión que lo diferenció de otros planes de empleo transitorio. Según GRONDONA *“se trataría aún de una política activa de empleo en la que la supervivencia del requisito de contraprestación laboral respondería a una actitud inercial de parte de los funcionarios políticos y técnicos involucrados con respecto a este tipo de intervenciones, a cierta “imagen negativa” del subsidio sin contraprestación laboral (gratuito), o a la presión “tácita” de los organismos financieros internacionales”* (2007, PÁG. 11).

IV. El PJJHD y una mirada desde los derechos económicos, sociales y culturales

En términos generales se puede decir que el enfoque de derechos¹¹ conforma un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano basado en principios y estándares

¹¹ Para un abordaje conceptual véase: ABRAMOVICH, V. (2006), ABRAMOVICH y PAUTASSI (2006), CELS (2006).

internacionales de Derechos Humanos (DDHH) dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos. Un enfoque de este tipo, pretende integrar estos principios en la legislación, programas, planes y procesos de desarrollo de cada uno de los países (CEPAL; 2006, Pág. 15). Así, queda “definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos y también económicos, sociales y culturales” (ABRAMOVICH, 2006, Pág. 38). El enfoque de derechos plantea que el primer paso es reconocer a los ciudadanos como titulares de derechos que “obligan al Estado”. Es decir, los desocupados, por ejemplo, no son personas con necesidades y por ello deben ser “asistidas” sino que son sujetos con derechos a demandar prestaciones al Estado. De este modo, al introducir el enfoque de derechos lo que se intenta es cambiar la lógica de formulación de las políticas estatales. *“Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solo como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos. Los derechos demandan obligaciones y las obligaciones requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento”* (ABRAMOVICH, 2006. Pág. 36). En este sentido, *“no se trata de imponer a los Estados ni a los sujetos obligados una determinada manera de hacer las cosas, ni de cercenar la creatividad de los decisores sujetándolos a esquemas rígidos o inflexibles. La idea que prevalece es que cada Estado debe ser dueño de su estrategia y aquí hay un punto de relación entre la idea afianzada en el campo del desarrollo sobre la propiedad del Estado” y el derecho de autodeterminación”* ABRAMOVICH y PAUTASSI (2006, Pág. 24),

Los Estados, en la formulación de sus políticas, tienen la obligación de respetar un contenido mínimo de derechos, apuntando a la satisfacción de niveles básicos y esenciales de cada uno. Esta obligación se complementa con otra obligación del Estado: la utilización del máximo de los recursos disponibles para adoptar medidas que garanticen la plena efectividad de los derechos. Un elemento central del enfoque de derechos es el rol de los *destinatarios* de las políticas del Estado a quienes se los reconoce como *titulares de derechos* ya que, como tales, generan obligaciones al Estado. Este elemento es central en relación a los programas y políticas sociales focalizadas en los sectores vulnerables que se implementaron desde la década del noventa en los países de la región, en tanto los destinatarios fueron perdiendo - en su relación con el Estado - su condición de ciudadanos para convertirse en “beneficiarios” (LEVY, 2003, Pag. 12). Así, los

beneficiarios del PJJHD convertidos en “deudores” del Estado por recibir un subsidio, deben *contraprestar* con derechos como la educación. Sobre este tema volveremos más adelante.

El PJJHD, desde su origen, incorporó el lenguaje de derechos como elemento central. *“En el marco de una situación de emergencia, el PJJH se construyó discursivamente en torno al “Derecho Familiar de Inclusión Social”, lo cual no tiene un correlato en la propia implementación de la política, y mucho menos aún con el propio diseño y concepción de la misma”* (ARCIDIÁCONO y ZIBECCHI, 2007). Creemos que en este caso la ruptura con los discursos de los noventa es aparente y que sólo se da en el plano discursivo. Además, el argumento de “los derechos” del PJJHD tenía un antecedente inmediato: la propuesta del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) que difiere de la propuesta oficial en materia de estrategia financiera (recursos para implementar el seguro) y de concepción ideológica en términos de ciudadanía y políticas sociales. La propuesta dirigía los esfuerzos a recomponer el escenario local en el plano político, económico y social, atendiendo a la situación del país en el plano internacional.

Creemos que el PJJHD, independientemente del amplio alcance, se encuentra lejos de ser una política congruente con el enfoque de derechos. Más aún, “el derecho familiar de inclusión social no se encuentra definido en el decreto de origen y no tiene correlato con la normativa constitucional, ni con los tratados internacionales de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional” (CELS, 2004. Pág. 9), aunque se “reconoce la trascendencia del valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo como ejercicio de un derecho” (Decreto 565/02). Por otro lado, aunque el Plan lograra universalizar el pago de subsidios a todos los jefes y jefas de hogar desocupados, no lograría tampoco resolver la situación de exclusión y vulnerabilidad social de estas personas, debido a que el abordaje de la problemática es mucho más complejo y de mayor alcance que el económico. Estamos hablando de un sistema que además garantice el acceso universal a las instituciones de salud, educación, previsión social, etc.

No obstante, podemos señalar un avance que, de algún modo, marcaría una ruptura con los planes y programas anteriores de esta naturaleza: **la inclusión de los beneficiarios en el sistema educativo de finalización de los estudios obligatorios**¹². Si, por ejemplo, analizamos el Plan Trabajar o el Proyecto Joven, - ambos destinados a atender a la población joven y adulta

¹² Nivel primario y secundario según lo establecido en la Ley de Educación Nacional N° 26.206

desocupada -, en ningún caso se planteaba la necesidad de inclusión educativa¹³. Por el contrario, las carteras de Educación y Trabajo a pesar de tener como destinatarios a las mismas personas, no tenían planes conjuntos para el inicio y la culminación de las trayectorias educativas de estas personas (LEVY, 2005; Pág. 12). El PJJHD, al incluir el componente de contraprestación educativa¹⁴, lo que hace es facilitar a los beneficiarios el acceso a los estudios primarios, secundarios y de formación profesional a cambio de la recepción del subsidio de \$150.

Ahora bien, aquí se identifican dos cuestiones que no podemos dejar de señalar y luego retomar en este análisis:

- el componente de contraprestación educativa intenta mejorar las condiciones de empleabilidad de los desocupados a partir de la educación (artículo 17 del decreto 565/02);
- este componente se plantea como una contraprestación y no como el ejercicio de un derecho: el derecho a la educación.

Con esto queremos señalar el modo en que se pone de manifiesto - a través de esta contraprestación - el carácter instrumental de la inclusión de la educación en las políticas sociales de empleo.

V. La educación y contraprestación ¿se puede hablar del ejercicio de un derecho?

En otro apartado de este trabajo, así como en trabajos anteriores, ya nos hemos referido a la *empleabilidad* como enfoque que subyace a la formulación de los programas de asistencia al empleo. Creemos que, más allá del programa o plan que lo adopte, el concepto de empleabilidad tiene un efecto vinculado a la responsabilización del trabajador/pobre respecto de su estado de des/ocupación. Es decir, ubica en los sujetos una responsabilidad sobre la cual no tienen posibilidad de actuar. De este modo, la contraprestación educativa es presentada por el PJJHD como una de las vías de inclusión social, cuestión que está plasmada en los informes de gestión del MTEySS en los cuales se sostiene que “estudiar es contraprestar” y por lo tanto la prioridad está centrada en “incrementar la empleabilidad de los trabajadores a través de la certificación de estudios formales y de formación profesional” (MTEySS, 2007. Pág. 4).

¹³ La posibilidad de acceso y permanencia en el Plan Trabajar dependía de la participación del beneficiario en un proyecto productivo a cargo de una Organización No Gubernamental, gubernamental o un municipio durante 4 o 6 horas diarias.

¹⁴ En la actualidad el componente de contraprestación educativa del PJJHD es denominado Programa Formación para el Trabajo (PFT), el cual además de atender a los beneficiarios del jefe, está direccionado a posibilitar la finalización de estudios primarios o secundarios y/o realizar cursos de formación profesional; así como ofrecer actividades orientación profesional para el fortalecimiento de la empleabilidad (www.trabajo.gov.ar/Planesyprogramas)

Ahora bien, consideramos importante destacar que el acercamiento de las carteras de Educación y Trabajo se plasmó desde 2003 en el diseño de acciones compartidas en el marco del componente de contraprestación educativa cuya cara visible fue el aumento de la matriculación en las escuelas de jóvenes y adultos de todas las provincias convenientes. Sin embargo, y a pesar de la relevancia y el impacto positivo que ha tenido esta experiencia - no necesariamente en términos de calidad sino de cobertura - surge inmediatamente un interrogante que define el objetivo de este trabajo: *¿es correcto vincular los programas de asignación monetaria a la condición de escolarización?*

En primer lugar queremos dejar claro que consideramos inobjetable el desarrollo de acciones por parte del Estado nacional y los Estados provinciales que les faciliten a los jóvenes y adultos el acceso a los estudios y la capacitación laboral, sobre todo porque se trata de ciudadanos que no lo han podido hacer – por los motivos que fueran - cuando estaban en edad escolar. Creemos que se trata, sin ningún lugar a dudas un modo de hacer efectivo el derecho a la educación a través del establecimiento de condiciones para su ejercicio.

Ahora bien, una vez aclarado esto, creemos que es necesario dejar planteado que consideramos que es absolutamente cuestionable la **naturalización de la obligación de contraprestar a cambio del ejercicio de un derecho**, esto es, nos remite a una serie de preguntas que, si bien no intentamos responder aquí, necesitamos plantearlas a fin de de poner en discusión una perspectiva que se naturalizó en el campo de las políticas sociales:

La contraprestación educativa y el derecho a la educación ¿son compatibles?, ¿quiénes contraprestan en Argentina?, ¿cuál es la diferencia entre ser considerado un beneficiario y un ciudadano por las políticas de Estado?, ¿en qué se diferencia el concepto de subsidio con el de seguro?, ¿cómo se vincula esta última cuestión con los enfoques y propuestas de universalidad y focalización?

Tomando como referencia el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia

el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre,...”.

entendemos los Estados Parte deben asegurar como mínimo los niveles esenciales del derecho a la educación, en tanto “*el Comité ha establecido que la obligación mínima de los Estados comprende el velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna, proporcionar enseñanza primaria a todos de conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del PIDESC, adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental, y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros* (citado en CELS, 2003. Pág. 16).

Ahora bien, no sólo se trata de que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación de los ciudadanos, conforme a lo firmado en los pactos internacionales y ratificando por la Constitución Nacional, sino que además tiene la obligación de velar por el ejercicio de esos derechos. En este sentido, el argumento de **contraprestar educándose** constituye una verdadera contradicción. No hay ninguna posibilidad de lograr la inclusión social por esta vía en tanto a cambio del subsidio se establece el ejercicio de un derecho social el cual debiera estar garantizado por el mismo Estado y no concedido como un beneficio asistencial.

Los derechos no pueden estar sujetos al cumplimiento de obligaciones/condiciones para ejercerlos. En el caso del PJJHD, los beneficiarios al encontrarse en situación de vulnerabilidad y necesitados del cobro del subsidio, no cuentan con la fuerza necesaria para poner en discusión estas cuestiones, ya que saben que el incumplimiento de la “obligaciones” de contraprestación implica la baja inmediata del padrón del Plan.

Entendemos que si bien la contraprestación educativa tiene un importante impacto personal entre estos ciudadanos en términos de beneficios personales (acreditar estudios) en relación con otras contraprestaciones (por ejemplo barrer una plaza, pintar los cordones de las veredas, etc.), no es correcto, igualmente, contraprestar con un derecho. Es decir, la contraprestación educativa en sí misma es una estrategia contradictoria no sólo porque estudiar “no es ni debiera ser” una

acción de contraprestación, sino porque además pone en evidencia a un Estado que no cumplió con sus obligaciones de garantizar el ejercicio del derecho en el momento oportuno y que ahora, a pesar de la adhesión a los pactos internacionales, tampoco lo hace en relación a los sectores de la población más postergados: los pobres/desocupados/vulnerables.

VI. Palabras finales

En este trabajo hemos intentado poner en debate un aspecto de las políticas sociales de asistencia al empleo que muy poco se cuestiona: *el sentido político de la contraprestación educativa*. Para ello tomamos el marco teórico del enfoque de derechos y nos preguntamos en qué medida el Estado abandona la retórica sólo discursiva y se preocupa – y ocupa - del reconocimiento efectivo del derecho a la educación de las personas jóvenes y adultas destinatarias de estas políticas plasmadas a través de planes y programas destinados a paliar la coyuntura adversa producida por las políticas neoliberales heredadas de los noventa.

Partiendo de la exigencia al Estado del cumplimiento de sus obligaciones en materia de garantía de derechos, en el campo de la educación nos encontramos con que para un sector de la población – casualmente que cuenta con menos recursos económicos, sociales y culturales – las posibilidades del ejercicio del derecho de acceso y permanencia a los estudios es considerado como una contraprestación por la cual recibe un subsidio. Es decir, en Argentina los que contraprestan en los programas sociales son los pobres y justamente por su condición de pobres deben demostrar que tienen que dar algo “socialmente útil” a cambio, así como “*generar un compromiso por parte de (ellos) con la superación de su pobreza, además de suponer que la gente pobre no necesariamente sabe lo que es mejor para ellos y sus familias*” (CELS, 2007; Pág. 28).

Entendemos que una política de subsidios se basa - en líneas generales - en brindar “asistencia” a aquellos que más lo necesitan (predomina la categoría de pobre y no la de ciudadano), aliviando al resto de la sociedad de los gastos que implica que parte importante de su contribución en materia de impuestos sea destinada a un colectivo social que no siempre lo necesita - o por lo menos no lo necesitan todos por igual - (LEVY, 2003. Pág. 4). Estas argumentaciones legitiman el discurso que sostiene que de esta manera lo que se logra es optimizar la disponibilidad de los recursos e incentivar el trabajo. “*La única responsabilidad del Estado consiste en garantizar a*

cada individuo y/o familia la posesión de un ingreso mínimo. El resto lo hace el mercado. De este modo se pasa del Estado de Bienestar, al bienestar del mercado (welfare market)” (ISUANI, LO VUOLO, ISUANI, 1991; Pág. 17).

En la Argentina, el otorgamiento de *subsidios* como mecanismo para paliar los efectos de la crisis en los sectores de la población más empobrecidos ha cobrado un lugar de relevancia, legitimando a su vez el discurso acerca de que el Estado sólo debe intervenir en relación a los sectores que no logran obtener la satisfacción de sus necesidades por medio del mercado. Así se explica por qué el Estado centró las acciones de política social en programas focalizados destinados a los trabajadores pobres (no a trabajadores con derechos), quienes para acceder a un subsidio deben contar con un certificado de pobreza mostrando de este modo que son merecedores de ayuda. No se considera los costos sociales de la discriminación y la estigmatización. Creemos, entonces, que para analizar la vinculación entre el componente formación de contraprestación educativa del PJJHD y el derecho a la educación, es fundamental distinguir entre la concepción de subsidio y la de seguro ya que, como vimos, el subsidio del PJJHD remite directamente a la idea de beneficio desplazando de su carácter de ciudadano al beneficiario del Plan.

VII. Bibliografía

ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L (2006) Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.

ARCIDIÁCONO, P; ZIBECCHI, C. (2007) La sociedad civil y los programas sociales: alcances, limitaciones y desafíos en torno a su participación. . 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (ASET) Buenos Aires.

ARIAS, A. SADIÉ, E. (2003) La contraprestación en el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: Algunas Notas. Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación, Central de los Trabajadores Argentinos (IDEP/CTA). (mimeo).

CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2003) Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Buenos Aires.

CEPAL (2006) “El desarrollo centrado en derechos y el pacto para la protección social”, en La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, febrero.

GRONDONA, A. (2007) Políticas sociales de empleo ¿Para qué sirve el Plan Jefes? Disputas en torno al sentido de la intervención. 8° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (ASET) Buenos Aires

HOPP, M. (2009) Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia, en GRASSI, E; DANANI, C. (organizadoras) El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Espacio Editorial, Buenos Aires.

ISUANI, A, LO VUOLO, R. ISUANI, E., (1991) *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires, Miño y Dávila/Ciepp.

LEVY, E. (2003) Des/empleo y pobreza en la argentina. Algunas consideraciones críticas. 6º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET). Los trabajadores y el trabajo en la crisis. Buenos Aires

----- (2005a) Contención del conflicto social y el derecho a la educación después de 2001. La formación como contraprestación. 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. (ASET) Buenos Aires

----- (2005b) Políticas públicas y formación para el trabajo en argentina. Articulaciones de una política neoliberal. Tesis de Maestría de la Facultad de Ciencias Sociales –UBA, (mimeo), Buenos Aires.

LEVY, E., GUELMAN, A. (2005) La formación de trabajadores: entre la formación profesional y la formación general. Una mirada integral. En Revista Trabalho y Educação. Vol 13 N2 Agosto – diciembre de 2005. Núcleo de Estudos sobre Trabalho y Educação (NETE). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil. ISSN 1516-9537. Con referato

MTESS (2005) “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

----- (2007) Programa formación para el trabajo. Informe de gestión 3003 / 2007.

-----Decreto N° 39/2003 Prórroga de la declaración de la Emergencia Ocupacional Nacional y el Programa Jefes de Hogar.

----- *Decreto N° 565/02. Creación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.*

----- (2004) Segunda Evaluación del PJJH del MTSS, junio del 2004.

PAUTASSI, L. (2001). Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico. Publicado en COURTIS, C. (comp.) (2001) Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho. Buenos Aires Eudeba.

----- (2004) “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”, en Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Chile - OIT.

ROCA, E., CAPPELLETTI, B.; LANGIERI, M.; MUSCOLINO, M.; SOTO, C. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿política de empleo o política social?. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires

----- (2005) La condición juvenil y género en el Programa Jefes De Hogar. Buenos Aires: Aset 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades.