

**Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

Coordinación: Claudia Danani - [cdanani@arnet.com.ar](mailto:cdanani@arnet.com.ar)

Alejandra Beccaria - [abeccari@ungs.edu.ar](mailto:abeccari@ungs.edu.ar)

**Plan jefas y jefes de hogar desocupados, experiencias y límites de su implementación en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.**

**Ana Logiudice**  
FSCO/FPSI – UBA

**Natalia Suárez**  
CBC-UBA/IDAES

**Introducción: la crisis y el lanzamiento del Plan Nacional de Jefes y jefas de Hogar.**

El estallido social de diciembre de 2001 y sus consecuencias sociales y políticas motivó la puesta en marcha de programas sociales destinados tanto a paliar la situación socioeconómica cuanto a contener y limitar la conflictividad social emergente. En el ámbito de la ciudad la atención de la cuestión social se instrumentó, fundamentalmente, por intermedio de dos programas: el Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias y el Programa de Jefes y Jefas de Hogar; este último, financiado por el Poder Ejecutivo Nacional y ejecutado descentralizadamente por la jurisdicción.

Sin embargo, la normativa fue dictada con posterioridad al lanzamiento del Plan. La inscripción, aún sin formalización se produjo a finales de diciembre de 2001 cuando la población concurrió masiva y espontáneamente a los organismos estatales, luego del anuncio relativo a la 'creación de un millón de puestos de trabajo' efectuado por el Presidente Rodríguez Saa.

El Programa se legalizó en enero de 2002, es decir, aproximadamente un mes después del estallido. La prestación fue concebida como un subsidio monetario a ser percibido por los jefes o jefas de hogar desocupados, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, que fue presentado como destinado a garantizar el derecho familiar a la inclusión social. En contrapartida, y pese a su discursividad universalizante, se exigía la realización de actividades de contraprestación de carácter productivo o comunitario en organismos públicos u organizaciones sociales; además del cumplimiento de controles de salud y la acreditación periódica de la escolaridad de los hijos menores.

El diseño correspondió a la Nación, que asumió asimismo las erogaciones inherentes al pago del subsidio, delegando en la Ciudad las obligaciones relativas a la inscripción (en la casi totalidad de los casos), el seguimiento y control de los beneficiarios y, por último, la organización y el monitoreo de las actividades de contraprestación.

En relación con las actividades de contraprestación, los proyectos presentados – y eventualmente seleccionados – podían ser de tipo comunitario o productivo. Los mismos debían ser avalados por las reparticiones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, empresas privadas –que debían abonar a los beneficiarios del Plan la diferencia con el salario de convenio – u ONGs. En los dos primeros casos los proyectos no podían exceder los tres meses de duración. Por otra parte, cabe agregar que en el caso de los proyectos a cargo de las ONGs, éstas debían poseer personería jurídica y una experiencia superior a dos años en el desarrollo de proyectos de naturaleza productiva o comunitaria.

En el mes de febrero de 2002, el Gobierno de la Ciudad adhirió al Programa Nacional, acordándose asignar a la Ciudad la suma total de \$56.000.000.- para el otorgamiento de subsidios. Una normativa posterior, correspondiente a la segunda etapa de ejecución del Programa–operado por la aprobación del Decreto N° 565/PEN/02 –, eliminó el cupo por jurisdicción y masificó aún más el Programa.

Como consecuencia, se suspendieron las transferencias nacionales a la jurisdicción, implementándose un sistema de pago articulado integralmente por el Gobierno Nacional a través de las bocas de pago del ANSES. Así también, el subsidio, que inicialmente era de \$200 en la Ciudad, descendió a \$150 para todas las provincias. Por último, como consecuencia de la masificación del Plan, no se aplicaron los criterios de selección y priorización de beneficiarios contemplados en la normativa local ya dictada, según los cuales se atendería preferentemente la situación de los hogares con mayor número de hijos, menor cantidad de ingresos y mayor tiempo de permanencia en situación de desempleo, dado el límite presupuestario resultante de la cuota transferida por la Nación para la operatoria del Programa. No obstante su masificación, cabe señalar que la inscripción de beneficiarios se cerró formalmente en la Ciudad en el mes de mayo de 2002, a instancias del poder Ejecutivo Nacional.

En las páginas que siguen expondremos las características centrales de lo que fue su implementación en la Ciudad de Buenos Aires desde el punto de vista de la población perceptora y su incidencia sobre ésta y, por otra parte, los impactos del programa respecto de las principales dimensiones institucionales involucradas. Finalmente, extraeremos un conjunto de conclusiones de carácter preliminar sobre las transformaciones acarreadas por el Plan en materia de política social asistencial a nivel local.

### **La puesta en marcha del Plan.**

#### Instancias intervinientes y recursos asignados

Conforme la normativa dictada por la Ciudad, la autoridad de aplicación era la Secretaría de Desarrollo Económico y la unidad ejecutora, la Subsecretaría de Trabajo, quedando la operatoria del programa a cargo de la Dirección General de Empleo y Capacitación. Esta última era facultada para la inscripción, la verificación y archivo de la documentación de los postulantes, la carga de datos y la elaboración de listados de beneficiarios que, una vez cruzados por el Ministerio de Trabajo con las bases de activos y pasivos del ANSES y aprobados por el Consejo Consultivo, eran refrendados por resolución de la autoridad de aplicación. Asimismo, el área de empleo local tenía la responsabilidad de seleccionar los proyectos de contraprestación, asignar los beneficiarios y realizar su seguimiento y monitoreo. Por último, la misma articulaba con la Secretaría de Educación las acciones de terminalidad educativa y capacitación laboral de los beneficiarios. La Secretaría de Salud, por su parte, debía inscribir a los beneficiarios en el Plan Médicos de Cabecera a los fines de efectivizar su cobertura de salud, a la vez que la Secretaría de Hacienda debía contratar un seguro de responsabilidad civil para los beneficiarios. El Ministerio de Trabajo de la Nación, por su parte, debía arbitrar los medios a los fines de efectuar los cruces de información destinados a detectar incompatibilidades de los postulantes, además de verificar la información sobre los proyectos de contraprestación, efectuando controles aleatorios sobre los mismos. Además, debía centralizar las denuncias efectuadas en el marco del funcionamiento del programa.

Asimismo, se constituyó localmente un Consejo Consultivo del Programa en el que se hallaban representadas las organizaciones confesionales, sindicales –de la totalidad del arco gremial, ya que habían sido convocadas la C.G.T., la C.T.A. y el Movimiento de Trabajadores Argentinos –,

organizaciones empresarias –de la construcción, la industria y el comercio –, las organizaciones sociales –Fundación Poder Ciudadano, Federación Argentina de Colectividades y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos–. Entre otras funciones, el Consejo tenía a su cargo la determinación de las variables en función de las cuales se debían seleccionar los proyectos de contraprestación, cuya evaluación, selección y seguimiento quedaba en el ámbito de la Dirección General de Empleo y Capacitación.

La creación del Consejo Consultivo debe enmarcarse en la pretensión estatal de dotar al Programa, y al gobierno en su conjunto, de mayores grados de legitimidad. Así pues, el mismo debía velar por el “*cumplimiento de los requisitos de accesibilidad de los beneficiarios al Programa*”, además del establecimiento de los criterios para elegir los proyectos de contraprestación y el control y el monitoreo de los mismos.

También en materia de legitimación debe mencionarse la multiplicación formal de instancias de control. En el caso de la Ciudad, además de las funciones atribuidas al Consejo Consultivo, debe tenerse presente la suscripción del Convenio 7 entre la Auditoría General y la Sindicatura de la Ciudad, órganos de control externo e interno, respectivamente. Su objetivo consistía en que ambos organismos “*dentro del ejercicio de sus respectivas competencias, ejerzan el control de la gestión de los referidos fondos efectuados con aportes del Gobierno Nacional*”. De igual modo, ambos organismos integraron a la Red Federal de Control Público, constituida a partir de febrero de 2002 con la finalidad de controlar la ejecución de los programas alimentarios y de emergencia ocupacional financiados por el Nivel Nacional.

### La inscripción.

El lanzamiento del Plan y, especialmente, el contexto de agudización de la pobreza y la multiplicación de las demandas sociales insatisfechas, provocó el desborde de las áreas locales de empleo, hasta entonces caracterizadas por un escaso peso de los programas de sociales de este tipo y una estructura institucional igualmente precaria. Así, para el año 2001, el presupuesto de los programas de empleo alcanzaba aproximadamente el 13% de la Secretaría de Desarrollo Económico la que, a su vez, representaba poco más de 1% de los recursos totales del Gobierno de la Ciudad.

*“Te digo como lo viví yo, es más fácil... Cuando nos agarró la crisis, y Rodríguez Saa planteó el veinticuatro [de diciembre de 2001] por televisión que iba a haber dos millones de puestos de trabajo de doscientos pesos, yo me imaginé que el primer día que volviéramos a laburar íbamos a tener quilombo en todas las oficinas. Y fue así. De hecho, tuvimos que mudar las oficinas que funcionaban los CGP a escuelas cercanas para anotar allí. Y la gente iba a hacer cola el día anterior, cuando no existía ni una norma nacional. O sea, no existía nada. Y los anotábamos, en el Registro Único de Beneficiarios de la Ciudad, ad referendum de que, en algún momento cobrara racionalidad la realidad y hubiera un programa que los bancara. Eso fue durante el mes de enero del dos mil dos. Después se ajustó, se avanzó en la norma...”* Testimonio 1. Funcionario político.

La inscripción al Programa de Jefes y Jefas de Hogar se realizó primero en las Oficinas de Intermediación Laboral dependientes de la Dirección General de Empleo y Capacitación, para luego ampliarse a los Centros de Gestión y Participación existentes en la Ciudad. También se incluyó a una serie de instituciones –organizaciones sociales, religiosas y de villas oficialmente reconocidas por el Ministerio de Trabajo – y escuelas de la Ciudad en las que se montó el operativo de inscripción a cargo de la Dirección General de Empleo y Capacitación. La masividad de la demanda puso en evidencia la debilidad de la capacidad instalada estatal para la gestión de programas sociales en situación de crisis y originó el surgimiento de pujas interinstitucionales, tal como muestra el testimonio que sigue:

*“La mayor parte de la gente se inscribía a través de los CGPs, no de las organizaciones. En porcentajes, te diría 80-20. [...]. No tengo el dato pero en porcentajes altísimos, la mayor parte de la gente se inscribía a través de los CGPs. Entonces, los CGPs realmente estaban abarrotados de gente, y no tenían la suficiente cantidad de recursos como para inscribir.”* Testimonio 2. Funcionario político

*“Por ejemplo, los servicios sociales zonales que dependen de la Secretaría de Desarrollo [Social] y funcionan en los CGP, no participaron. Increíble. No participaron de la inscripción de Jefes de Hogar. O sea, veían una cola de doscientos tipos y te decían: no, nosotros tenemos cinco por día...”* Testimonio 1. Funcionario político

*“Empezaron a formarse colas inmediatamente en todos los CGPs, de gente que venía a preguntar por los planes. [...]. Entonces se requirió un refuerzo muy grande de personal. Se desplazó personal desde distintas Áreas. Incluso, personal propio de los CGPs, que no estaban dentro del organigrama de la Secretaría de Desarrollo Económico, empezaron a colaborar con esto.”* Testimonio 2. Funcionario político

La ausencia de capacidad estatal motivó entonces la convocatoria a las organizaciones sociales para el propio proceso de inscripción. Su utilidad, sin embargo, no fue solo de índole administrativa sino, fundamentalmente, política, vinculada a la contención de la conflictividad.

*“Las inscripciones se hicieron no solamente montando... especies de oficinas de empleo.[...] Había también organizaciones de la sociedad civil que colaboraban, y que tenían bocas de atención, entre las cuales había de todo. Había desde, qué sé yo, organizaciones religiosas, por ejemplo, hasta algunas organizaciones barriales y organizaciones de movimientos sociales,*

*también [...] las organizaciones presionaban. Muchas veces presionaron. Pero, en realidad, para el Gobierno, las organizaciones eran... realmente funcionales porque eran mano de obra. En realidad, como el requisito para acceder al Jefes de Hogar era simplemente ser jefe de hogar, estar desocupado, que se verifica simplemente a través de una declaración jurada, tener hijos menores de 18 años y traer los certificados, y qué sé yo, para el Gobierno de la Ciudad que una organización el acercara personas o se encargara de anotar personas era en realidad, un aporte, una ayuda. Independientemente de que después esas personas quedaban bajo el control de la organización, y quedaban, de alguna manera, en algún punto, rehenes. [...] Las organizaciones penetraban en determinadas lugares dentro de las Villas". Testimonio 2. Funcionario político*

Entre las disputas que generó la implementación del programa se cuentan no solo las tensiones administrativas relativas las exigencias institucionales para poner en marcha el Plan, sino también en torno del manejo de cuotas de poder, cuya ejecución implicaba. En este sentido, el control del vínculo con las organizaciones sociales representaba, ni más ni menos, que el control de uno de los resortes más importantes de la contención del proceso de deslegitimación política.

*"La verdad que la crisis fue dramática en términos de la organización. Porque, en primer lugar, se produjo una disputa entre Áreas dentro de la misma Secretaría, por la administración de planes. Porque, claro, quien tuviera el plan, tenía mucho poder". Testimonio 2. Funcionario político.*

Un informe elaborado por un órgano de control <sup>1</sup> indica que poco más de la mitad de los beneficiarios del programa se enteró de su existencia por intermedio de los medios de comunicación y un 30% por medio de familiares y amigos. Paradójicamente, sólo un 10% lo hizo por intermedio de organizaciones comunitarias y un 5% por el Centro de Gestión y Participación, lo que da la pauta de la crisis de las instituciones estatales y, a la vez, de la ausencia de exclusividad de la intervención de las organizaciones sociales a los inicios del Plan.

*"En general, la gente tenía alguna información sobre el Plan porque en los medios de comunicación hubo campañas y en los noticieros se hablaba del Plan. Pero la información que se transmitía era escasa y confusa, por lo tanto, la gente tenía una idea pero no era completa ni clara. Esto también tenía que ver con el hecho de que al principio nadie sabía (ni nosotros) mucho del Plan, la información se fue dando de a poco, a medida que el gobierno nacional fue organizando más el Plan". Testimonio 6. Personal de las Oficinas de Intermediación Laboral.*

La existencia de otros mecanismos de acceso por fuera de las organizaciones sociales constituye una diferencia con otros Programas que lo antecedieron, como el Trabajar, en el que las organizaciones proponían los listados de beneficiarios a los organismos públicos. En el caso de

---

<sup>1</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe de Relevamiento N° 4.32.00.02.02, Programa Jefes y Jefas de Hogar. Etapa 1: relevamiento integral interno en el proceso de implementación del programa. Año 2002, Buenos Aires, mayo 2003.

la implementación local del Programa de Jefes de Hogar, el rol de las organizaciones fue consagrado a la gestión de los proyectos de contraprestación.

El papel de los medios de comunicación en la difusión del Programa y su consiguiente masificación pone en relieve la existencia de mecanismos simbólicos de ocultamiento de la pobreza, asumida como una condición vergonzante, que impedía a la población, especialmente proveniente de sectores medios en tránsito a la vulnerabilidad, la manifestación de sus necesidades y la demanda de asistencia social frente al estado. Esta situación fue subvertida por la crisis y por las modalidades de ejecución del Plan. Tal es el caso de dos casos perceptoras entrevistadas en el marco del presente trabajo, quienes se enteraron de la posibilidad de inscribirse en PJJHD a través de los medios de comunicación.,

*“Yo esperaba que me trataran como quién va a pedir una limosna, no sé lo que me imaginé ese momento, imaginate que yo soy una persona que nunca pide nada, si no tengo para comer no compro, yo no te voy a pedir que me compres nada, no molesté a mis padres, no molesté a mis suegros, no pedí”* Testimonio 7. Perceptora del Plan.

Por otra parte no puede obviarse la existencia de beneficiarios cuyas solicitudes de inscripción no fueron procesadas por las dependencias del Gobierno de la Ciudad y que fueron admitidas directamente en el Ministerio de Trabajo, lo que motivó comunicaciones entre las instancias de gobierno de ambas jurisdicciones. Ello da la pauta de la presencia de tensiones entre lo normado por el programa y los mecanismos informales de cooptación y negociación con las organizaciones, como así también la existencia de redes clientelares superpuestas entre los niveles nacional y subnacional. Conforme surge de un informe de auditoría, el Gobierno de la Ciudad recibió del Ministerio de Trabajo los datos de dichos beneficiarios y procedió a incluirlos en sus registros, *“quedando pendiente la recepción de la respectiva documentación respaldatoria”*<sup>2</sup>. Estos alcanzaron el 6.7% de los beneficiarios del Programa en la Ciudad.

#### Características de la población perceptora.

El Programa contó con el mayor número de receptores en el año 2002, cuando alcanzó la cifra de 58 mil, mientras que el total de jefes de hogar desocupados de la Ciudad era de 71.345 en

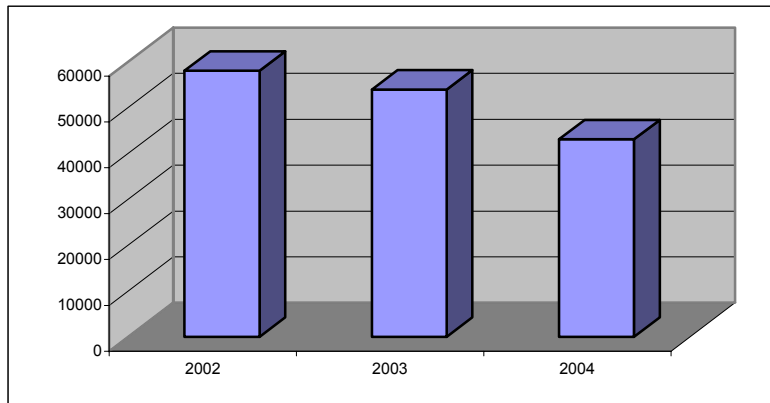
---

<sup>2</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe de Relevamiento N° 4.32.00.02.02, Programa Jefes y Jefas de Hogar. Etapa 1: relevamiento integral interno en el proceso de implementación del programa. Año 2002, Buenos Aires, mayo 2003.



octubre de 2002<sup>3</sup>. En cuanto a la población beneficiaria, una encuesta en las bocas de pago realizada a los perceptores del subsidio por la Auditoría General de la Ciudad en el año de lanzamiento del Programa<sup>4</sup>, arrojaba que el 70% eran mujeres. Una proporción similar tenía entre 26 y 45 años, siendo 35 años la edad promedio.

**Gráfico 1. Cantidad de Beneficiarios del Programa de Jefes/as de hogar por Año.**



Fuente: Informes de la Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas - GCBA - Años 2002 a 2004

La misma fuente revela que más de la mitad de los perceptores habían sido asalariados en su trabajo previo, un 27% eran trabajadores por cuenta propia, un 7% patrones, un 4% trabajadores sin salario y el 10% no habían tenido trabajo previo<sup>5</sup>.

*“Los destinatarios eran desocupados, de bajos recursos, que se encontraban en una situación de gran incertidumbre y desesperación por las carencias económicas que tenían. En general se trataba de población con bajo nivel de escolaridad (hasta secundaria incompleta) y con bajos ingresos (muchos desarrollaban alguna actividad informal, “changas”, que no alcanzaban a ofrecer un salario mínimo). Testimonio 6. Personal de la Oficina de intermediación Laboral.*

La feminización de la población del Plan (Calvi y Zibecchi: 2006; Pautassi, 2004 y Galasso, E. y Ravalion, M., 2003) se vincula con cambios en las estrategias de sobrevivencia de las familias. Así, lo acreditan las trayectorias de dos destinatarias del programa entrevistadas que tienen más de 40 años. Una de ellas, Marta, realizaba su contraprestación en una Fundación, tenía estudios secundarios completos, estaba casada con dos hijos, era propietaria y su marido había quedado sin trabajo en el año 1999 y nunca más había logrado reinsertarse en el mercado laboral con el grado de formalidad que había tenido hasta ese momento. La otra, Karina, trabajaba en un

<sup>3</sup> Según surge de los datos de la Encuesta Permanente Hogares realizada por el INDEC, plasmados en. Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24. Auditoría de Gestión. Programa Jefas y Jefes de Hogar. Buenos Aires, Junio 2004.

<sup>4</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe de Relevamiento N° 4.32.00.02.02, op. Cit..

<sup>5</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24. Op. Cit..



Centro de Gestión y Participación Comunitaria del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, era Psicóloga, divorciada y tenía un hijo adolescente. Ambos casos son exponentes de los sectores medios empobrecidos - que también abarcó el programa, más allá de la población en condiciones de extrema pobreza - y a los que la crisis del 2001 colocó en un límite respecto de las posibilidades de garantizar el sustento diario. Conforme el relato de Mirta,

*“Siempre trabaje pero el trabajo principal siempre lo tuvo mi marido, yo siempre trabajé en cosas pequeñas, o hacía promociones o hacía ventas, siempre un sueldo secundario, siempre trabajé pero no era que yo necesitaba la plata para el pan, necesitaba el dinero, como cualquier persona, para una mejor calidad de vida pero no para las cosas indispensables como la comida, pagar las expensas, los impuestos, eso lo tenía cubierto, pero tal vez me servía para comprar las cosas para el colegio o comprarme algo yo”.* Testimonio 7. Perceptora del Plan.

## **Las condiciones de implementación**

*La dimensión intraburocrática: debilidades institucionales múltiples.*

En materia de capacidades de gestión, deben destacarse la ausencia de recursos humanos y la precariedad de sus condiciones de contratación debe agregarse la falta de recursos físicos de infraestructura y equipamiento<sup>6</sup>.

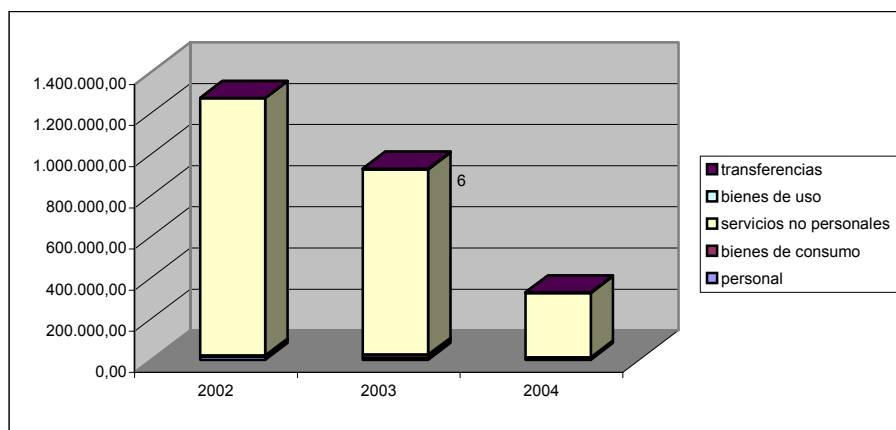
La propia estructura organizativa de la Dirección General de Empleo local fue notoriamente afectada por la ejecución del Programa de Jefes y Jefas de Hogar. La misma debió recurrir a personal de otras reparticiones para realizar la inscripción. Como consecuencia, también se conformaron dos áreas nuevas en el marco de la Dirección: el Área Operativa –a cargo de la verificación formal de la documentación de los beneficiarios y la elaboración de listados de postulantes – y el Área Técnica –con injerencia en la evaluación, selección y asignación de beneficiarios a proyectos de contraprestación<sup>7</sup> –. Con posterioridad, el Área Legal de la Dirección General asumió las gestiones administrativas inherentes a las denuncias formuladas en el marco del Programa de Jefes y Jefas, mientras que el Área de Capacitación se abocó a tareas inherentes a la articulación con las dependencias de Educación No Formal de la Secretaría de Educación del Ejecutivo porteño.

<sup>6</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24., Op. Cit..

<sup>7</sup> Esta última tarea se realiza con la asistencia de las Oficinas de Intermediación Laboral.

Del personal de la Dirección General en el año 2002, más del 75% revestía como personal contratado o pasante. De allí el predominio del rubro presupuestario ‘servicios no personales’ al interior del gasto devengado por los organismos locales de ejecución, tal como surge de la evolución presupuestaria del programa que se grafica a continuación:

**Gráfico 2. Evolución del gasto ejecutado. Programa de Jefes y Jefas e Hogar. Años 2002 a 2004**



**Fuente:** Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas GCBA - Años 2002/2004

**Tabla 1. Evolución del gasto ejecutado. Programa de Jefes y Jefas e Hogar. Años 2002 a 2004**

Evolución del gasto ejecutado. Programa Jefes y Jefas de Hogar. Años 2002 a 2004			
	2002	2003	2004
personal	14.768,00	10.548,23	0,00
bienes de consumo	6.850,00	14.407,59	12.354,93
servicios no personales	1.251.050,00	899.988,93	311.661,29
bienes de uso	0,00	4.503,48	4.124,00
transferencias	0,00	0,00	0,00

**Fuente:** Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas GCBA - Años 2002/2004

Cabe destacar que en los años 2002 y 2003, la tarea principal de la Dirección General de Empleo fue la gestión del Programa de Jefes y Jefas, otros programas dejaron de implementarse y en cuanto a las acciones de capacitación las mismas pasaron a estar destinadas a destinatarios del programa. En muchos casos eran los mismos receptores del Programa quienes estaban a cargo de los cursos de capacitación. El impacto del Plan sobre los recursos humanos involucrados en la gestión del Programa es descrito del siguiente modo:

*“Como experiencia de laburo, es una experiencia antropológica. Nosotros tuvimos tres enfermedades laborales en el equipo. O sea, de un equipo de veinte personas hubo tres que terminaron, con distintos grados, afectados por todo ese proceso de mucha tensión, en condiciones horribles de laburo”.* Testimonio 1. Funcionario político.

Otra dificultad resultante de las tensiones entre el carácter masivo del Plan y las capacidades administrativas instaladas - que implicó la aparición de divergencias entre el diseño normativo y la implementación del Programa - consistió en la imposibilidad de completar la carga informática de la totalidad de la información relativa a los beneficiarios y cruzar los datos para detectar la duplicidad de beneficios en el ámbito del GCBA, en virtud de la necesidad de agilizar la inscripción y proceder al pago del subsidio. Asimismo, los informes de auditoría realizados evidencian ausencia de actualización de la información del grupo familiar, particularmente los aspectos relativos a los controles sanitarios y la concurrencia escolar, al momento de renovación de la prestación, tal como establecía la normativa vigente.

*“la gestión [...] se puso como único objetivo que los tipos cobren. Uno decía: bueno, es bastante conservador, porque es natural que cobren. Pero bueno, visto en perspectiva ...”.* Testimonio 1. Funcionario político.

Por último no pueden dejar de mencionarse las dificultades de las áreas intervinientes para poner en marcha las actividades de contraprestación, organizando los proyectos y asignando a los ‘beneficiarios’. Como consecuencia, se careció de un control regular de la asistencia de los perceptores, del cumplimiento de las metas pautadas en el marco del proyecto y de la verificación de la ocurrencia de irregularidades, por lo que puede afirmarse que los mismos obstáculos que caracterizaron la inscripción se replicaron el lo atinente a la organización de las actividades de contraprestación.

*“La realidad es que no había capacidad de organizar contraprestaciones para todo el mundo. No la había. Porque las organizaciones mismas no tenían capacidad de organizar actividades para que todos... Digo, la verdad es que muchas cosas se inventaron. En un comienzo, el Ministerio de Trabajo admitió la inscripción de la gente, sin necesidad de vincularlo a un proyecto específico. Pero, después, el Ministerio empezó a insistir con las vinculaciones y esto fue ya bastante menos prolijo, te diría yo, porque realmente no había capacidad de generar actividades para tanta gente. Y, muchísimo menos, actividades vinculadas con algo que se relacione con una política activa de empleo. Eran, sobre todo, actividades de interés comunitario”*  
Testimonio 2. Funcionario político.

A las debilidades institucionales locales, debe agregarse las dificultades inherentes a la ausencia de saberes políticos de algunos de los funcionarios de turno, en particular, en un área de creación

reciente y sin demasiada trayectoria en el abordaje de la política asistencial<sup>8</sup>. Ello repercutía sobre las habilidades para la negociación, dificultando el establecimiento de acuerdos políticos con las organizaciones, que proveyesen la contención necesaria y limitaran el proceso de deslegitimación política. Estas debilidades se vinculan con las particulares formas de reclutamiento – basadas en la confianza personal antes que en la experiencia política - de funcionarios, modalidades propias de las expresiones políticas emergentes en épocas de crisis de las estructuras partidarias tradicionales, tal como fue el FREPASO.

*“Nosotros no podíamos llevar al Director General a los lugares de inscripción, porque al tipo le agarraba un soponcio. O sea, menos al Subsecretario [...]. Hay un problema de la gestión del ibarrismo, si se quiere, como cultura de gestión”.* Testimonio 1. Funcionario político.

*Los efectos sobre la empleabilidad y los múltiples rostros de la contraprestación: entre la precarización laboral y el reconocimiento social.*

Como consecuencia de las dificultades operativas y políticas, de acuerdo a la Auditoría General, se habían solicitado en el año 2003 más de 40.000 beneficiarios, de los cuales habían sido asignados aproximadamente 24.000<sup>9</sup>. Los obstáculos para la asignación y posterior contraprestación radicaban en la dificultad para encontrar beneficiarios con perfiles laborales requeridos, los impedimentos para localizar a los perceptores del subsidio, la lejanía de las localizaciones de los proyectos, la imposibilidad de los beneficiarios de abonar los trayectos y, por último, las características de composición de hogar – particularmente aquellos con más de 3 hijos o con miembros con discapacidades o enfermedades permanentes –. Por esta razón, más de 7.200 beneficiarios habían sido exceptuados de las actividades de contraprestación.

Por ende, prevalecieron así los proyectos comunitarios o bien productivos que, sin embargo, carecían de sustentabilidad económica en el largo plazo. Al respecto, una ex coordinadora del Programa indica que,

*“Y, lo que fue... microemprendimientos, fue, en general, muchísimo actividades de subsistencia. Mucho. En donde vos veías, y se te partía el alma, que había ositos de peluche en cantidades a granel. Que vos decías: ‘¿Quién va a comprar en Lugano 1 ositos de peluche?’. Porque eran productos de pobres para pobres”.* Testimonio 2. Funcionario político.

<sup>8</sup> La Secretaría de Industria de la Ciudad, antecesora de la de Desarrollo Económico, había sido creada en 1998.

<sup>9</sup> Conforme datos la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad volcados en el informe de auditoría precitado contrarrestaban 20253 beneficiarios.

Las mismas dificultades para alentar la concurrencia de los perceptores atentaban contra el sostenimiento de las actividades, lo que motivaba la queja de los dirigentes de algunas organizaciones sociales. Así Aurora, presidenta de una Fundación, expresaba que si bien el Plan permitió incrementar las actividades de la organización, la mayoría de los destinatarios que realizaban su contraprestación ahí no perduraban mucho tiempo. Muchos dejaron de ir porque fueron consiguiendo empleo, mientras que otros no se pudieron comprometer con el trabajo, a su juicio, por falta de costumbre. En su opinión, no se implementaron los mecanismos estatales de control tendientes a verificar quiénes cumplían y quiénes no con la obligación de contraprestar. Además, señala que se asignaban al proyecto, perceptores que carecían del perfil adecuado, lo que obstaculizaba el cumplimiento de las actividades<sup>10</sup>.

Por otra parte, las actividades de contraprestación no solo constituían materia de controversia entre las organizaciones comunitarias y el estado sino que se convertían en objeto de disputa al interior de las mismas organizaciones, cuyo peso específico para el sistema político se había multiplicado por efecto de la crisis. Como bien apunta un entrevistado en el testimonio que sigue, esta situación da la pauta de los límites que debió enfrentar la construcción política de las organizaciones sociales populares emergentes durante el período: la fragmentación, la imposibilidad de sintetizar posiciones comunes y la regeneración de prácticas clientelares.

*“De pronto, nos encontrábamos con proyectos de contraprestación que tenían los mismos beneficiarios que estaban ubicadas en el mismo lugar, pertenecían a dos organizaciones diferentes. Dos proyectos distintos. Porque eran dos organizaciones diferentes. Y ambas, ambas se atribuían la organización o la conducción del proyecto. Y en el ámbito del Consejo Consultivo, que era donde supuestamente se resolvía la controversia se pelearon entre ellas porque decían, se decían: ‘vos me robaste a mí el comedor. Este proyecto era mío y vos me lo robaste’. Bueno, digo, eso es como ejemplo de cómo funcionaba la relación entre las organizaciones. Pero, además, cuál era el peso que tenía. Por un lado, cuál era el real involucramiento de los beneficiarios con las organizaciones, ¿no? Esto da cuenta, un poco. Hoy sos de la CCC; mañana sos del Polo Obrero. Y, por otro lado, también, la importancia que tenía, y que, me parece, sigue teniendo, la organización punteril, de la militancia”.* Testimonio 2.  
Funcionario político

Según los datos provistos por el último informe del programa realizado por la Auditoría General de la Ciudad, al momento de su elaboración, si bien la mayor cantidad de proyectos habían sido presentados por ONGs, el porcentaje más alto de perceptores contraprestaba en organismos públicos, que concentraban el 60%<sup>11</sup>. Así también, los proyectos que más receptores acaparaban eran los de limpieza y mantenimiento barrial, actividades comunitarias y de atención al público.

<sup>10</sup> Testimonio 6.

<sup>11</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24. Op. Cit.

Respecto de las dificultades inherentes a las tareas de asignación de los beneficiarios a los proyectos, las tensiones institucionales emergentes en el caso de los proyectos públicos, los riesgos a los que estaban expuestos los trabajadores y la precarización de sus condiciones laborales, quedan evidenciados en los testimonios que siguen:

*“Pero a mí me caían casos como el de una instrumentadora que estaba instrumentando en el Hospital de Niños, y la única responsable del Hospital de Niños, sabiendo que era Jefe de Hogar, la puso a instrumentar y un día desapareció de la liquidación por alguna razón informática. Entonces nosotros planteábamos ‘bueno, acá hay límites’. O sea, nosotros entendemos que hay perfiles que se puedan incorporar a laborar en el Estado, en tareas que no tienen exposición ni riesgo ni responsabilidad. Nunca acorde a la remuneración [...] pero como la situación era totalmente extraordinaria, podía ser soportable, pero había que poner un límite a lo que el mismo Estado demandaba para los beneficiarios. Y que había que plantear una línea productiva para el programa, porque [...] no tenía sentido incorporar ocho mil tipos a laborar en el Estado en tareas de maestranza y cocina en la mayoría de los casos. Pero también [ocurría que] si vos llegabas al Cementerio de la Chacarita la primera persona y la que mejor te atendía en la recepción era Jefe de Hogar”.* Testimonio 1. Funcionario político.

*“Hay una frontera, que no es fácilmente identificable, entre lo que es el trabajo de voluntariado y lo que es el reemplazo de una persona que tiene que estar cumpliendo, que tiene que estar en un puesto de planta, dentro de la Ciudad. En el marco del Jefes de Hogar, claramente había gente que estaba reemplazando personas que tenían que cumplir una función de planta. Entonces, había, qué sé yo, en las escuelas, había muchísimas personas, que se encargaban de la limpieza, por ejemplo. Hasta, te diría, de portería, porque... ¿El portero se jubiló? No. En la Secretaría de Educación no designó nunca más un portero. Entonces, quedó el portero, que era Jefes de Hogar. En los hospitales había mucha gente”.* Testimonio 2. Funcionario político.

También en cuanto a las condiciones de trabajo de los beneficiarios, los informes de órganos de control sistematizan las denuncias presentadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, como así también aquellas diligenciadas por la propia Dirección General de Empleo y Capacitación, las que dan cuenta de numerosas situaciones de *“maltrato, exigencia de los organismos ejecutores de concurrencias a actos políticos, condiciones de trabajo inadecuadas, exigencias de aportes económicos”*<sup>12</sup>. Al respecto, un funcionario entrevistado indica:

*“Vos imaginate que a un portero municipal –que ya es una institución metida en la corporación educativa – vos le metías dos ayudantes. Entonces estratificabas, generabas un estrato inferior en la escala jerárquica de la institución escolar, que daba márgenes para cualquier tipo de práctica. La capacidad del tipo de expresar eso en el dos mil dos quizás era mayor, pero también era una población sometida. Entonces, se la sometía en su lugar de trabajo, al miedo de que no cobrara más, que le bajan el Plan. Esa fue la perversión que tuvo el Jefes.”.* Testimonio 1. Funcionario político.

Los perceptores del Plan entrevistados consideraron la contraprestación como un trabajo, en el sentido que la misma implica tomar responsabilidades, dedicarle tiempo diariamente y concurrir

<sup>12</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24. Op. Cit.

a un lugar a desempeñar las tareas asignadas. Desde su óptica, un buen trabajo estaba asociado a la posibilidad de realizar las actividades que en las que se sentían a gusto y esto tenía que ver con lo que hacían y con el ambiente de trabajo. Muchos reconocían que la tarea que realizaban en el marco del programa de empleo les resultaba gratificante pero cuestionaban el monto del subsidio.

*“Antes de incorporarme al plan yo estaba como voluntaria en un Centro de Salud, estaba tratando de obtener experiencia en atención comunitaria, así que cuando me salió el plan la directora del centro me pidió para quedar en el centro haciendo la contraprestación, por un tiempo lo hice, pero después pedí el pase porque tenía que ir de lunes a viernes 4 horas cada día y hacía lo mismo que los otros profesionales que estaban en el centro, pero yo recibía \$150 y los demás cobraban su sueldo”.*  
Testimonio 8. Perceptora del Plan.

Así, las perceptoras del Plan entrevistadas manifestaban una percepción de la contraprestación como un mecanismo que proveía reconocimiento social, al mismo tiempo que afirmaban sus limitaciones como herramienta meritocrática de provisión de bienestar.

*“Y bueno después vino una época donde no había trabajo hasta que entre en el CGP y eso me hizo muy bien porque al estar yo desocupada en mi casa y mi marido también, el tener que salir y cumplir con un horario, con un trabajo a mí me sirvió mucho. (...) al poco tiempo de estar ahí tuve un reconocimiento por parte de las autoridades del CGP, nos decían que nunca en el sector de rentas habían atendido al público tan bien. Pero que pasaba: nosotras teníamos todas las ganas de trabajar, de atender, pero la gente que ya trabajaba y que cobraba un sueldo no ponía el mismo empeño y por eso pedí el cambio de lugar para contraprestar”.* Testimonio 7. Perceptora del Plan.

Mirta, al igual que Karina, sostenía que por \$150 no se podía exigir mucho, pero que ellas optaron por este tipo de contraprestación por una necesidad personal, de sentirse ‘útiles’. Agregaban que los planes de empleo debían exigir contraprestación pero para que esto fuese efectivo se debía controlar que todos la cumplieren. A la vez, se debía tener en cuenta que en el desempeño laboral no eran todos iguales sino que cada puesto de trabajo requería de saberes diferenciados y con distintos grados de responsabilidad. Por el contrario, la forma en que se había organizado la contraprestación colocaba a todos los destinatarios del PJJHD en un piso de igualdad que estaba, en estos dos casos, por debajo de sus capacidades y saberes. En palabras de Mirta, un buen trabajo era

*“un lugar en donde haya un buen clima de trabajo, en donde la persona se sienta cómoda, que esté considerada, donde sí uno da lo mejor de sí, como en este tipo de trabajo en donde uno atiende al público, y tiene un buen desempeño tener el sueldo que este acorde al trabajo que uno está realizando, yo tampoco voy a pretender que me paguen \$4000 por algo que no me corresponde,*



*pero sí pretendo tener un sueldo acorde a la actividad que realizo y no creo que este desubicada".* Testimonio 7. Perceptora del Plan.

De los testimonios surge la ausencia de referencias a la búsqueda de un trabajo estable, formal, puesto que muchos desestimaban la posibilidad de encontrarlo. Las mujeres señalaban que ya no buscaban un trabajo con esas características porque la edad que tenían las había dejado afuera del mercado. En el caso de los hombres también había referencias a la edad pero para ellos el problema era que en ningún empleo consideraban su experiencia y que se exponían a incorporarse a puestos en los que no se los valoraba. Por estas razones, las alternativas de trabajo estaba más asociadas a la permanencia dentro del programa de empleo y no descartaban realizar paralelamente 'changas' que les permitiesen acompañar el ingreso por el subsidio, pero además permanecer en los programas les permitía en algunos casos acceder a bienes no monetarios, comida, acceso a otros programas sociales, etc.

Para los entrevistados el trabajo seguía siendo un principio de integración social, aunque ya no lo asociaban ni a la estabilidad ni al ascenso social. En algunos las expectativas estaban puestas en que sus hijos pudiesen conseguir un buen trabajo y vivir mejor. Ello así ya que las categorías que primaban son las del trabajo fuertemente precarizado y las forma que asumía la contraprestación exigida reproducía esa precarización.

Así, de la encuesta realizada por la Auditoría General, el 59% de los trabajadores incluidos en proyectos de contraprestación manifestó no haber aprendido a realizar alguna tarea que desconociera previamente. Esta afirmación, sumada a la primacía comprobada de las tareas de limpieza y de asistencia comunitaria, caracterizadas por su bajo nivel de calificación, pone de relieve la escasa utilidad del Programa como instrumento en materia de formación y capacitación laboral. La lógica del Plan permite conceptualizarlo entonces como una herramienta compensatoria de transferencias de bienes, más que como un programa destinado a actuar sobre la empleabilidad de las personas.

En este sentido también, se evidencian dificultades para llevar adelante las contraprestaciones consistentes en actividades educativas de terminalidad y capacitación laboral. Las mismas incluían a más de 1.800 beneficiarios según datos de año 2003, de las cuales el 27% se había inclinado por terminar la educación primaria y 32% la secundaria, mientras que el resto prefirió

la realización de cursos de capacitación laboral<sup>13</sup>. En lo que hace a la modalidad de contraprestación en empresas privadas cabe señalar la ausencia de incorporaciones.

*“Nosotros habíamos hablado con Educación. Siempre, en realidad, a partir de mi experiencia, te podría decir que siempre es complicado articular con el sistema educativo, que es tan rígido para promover la nivelación de estudios de los beneficiarios. Que, en realidad, digamos, es una de las actividades que más aportan a la empleabilidad de las personas. Terminar la escuela secundaria es bastante más útil que andar haciendo ositos de peluche. Era difícil. El Gobierno de la Ciudad tenía algunas modalidades. Era difícil porque las modalidades presenciales tienen calendarios rígidos”*. Testimonio 2. Funcionario político.

*“Incorporación a empresas no existió porque en realidad no había empleo, no hay industria. O sea, no había posibilidad y no fue, tampoco, un negocio para las empresas incorporar [Jefes de Hogar]”*. Testimonio 3. Funcionario político.

Las limitaciones programáticas como instrumento de generación de empleo asalariado se evidencian en la ausencia absoluta de beneficiarios incluidos en la modalidad de contraprestaciones en empresas privadas en el ámbito local, a lo que debe añadirse la falta de generalización de proyectos productivos instituidos en fuentes de generación de ingresos, a la vez rentables y sustentables. Por el contrario, el Programa favoreció la generalización de formas de trabajo carentes de cobertura social, de baja renumeración y calificación. A ello debe agregarse la multiplicación de relaciones de subordinación al interior de las propias organizaciones sociales, aún de las más confrontativas que discursivamente promovían prácticas de participación política alternativas de las por entonces vigentes.

*“El Gobierno era casi como una organización más, que tenía, también, sus propios beneficiarios, los beneficiarios son míos... Y, en general, en esos casos, estaban organizados por algún personaje que era empleado municipal; pero que, a la vez, tenía mucha militancia territorial”*. Testimonio 2. Funcionario político

Puede concluirse que el estado, en este caso el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, ha actuado, por acción o por omisión, promoviendo situaciones de precarización laboral porque desjerarquizó y desvalorizó el trabajo de los integrados al mercado laboral, contratados y personal de planta, ya que incorporó a destinatarios del PJJHD que recibían \$150 mensuales a realizar tareas en dependencias oficiales, pero además abusó de la situación de los destinatarios del Programa porque los ingresos de estos eran significativamente menores y porque además asumían las responsabilidades laborales, sin que los asistiera ningún derecho.

<sup>13</sup> Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe Proyecto N° 4.03.24. Op. Cit.

La continuidad temporal de los proyectos motivó el dictado de una norma por la que se autorizó el pase a la planta de empleados de los Jefes de Hogar integrados a los proyectos implementados por reparticiones públicas. A partir de la Ley 2070/06 fueron incorporados como “trabajadores transitorios” equiparándolos de esta manera con la situación a la que quedaron sujetos los trabajadores del Gobierno de la Ciudad antiguamente contratados bajo la forma de locaciones de servicio, a partir de la entrada en vigencia del Decreto 948/05. De este modo, los trabajadores comenzaron a percibir los beneficios propios de la relación de dependencia, aunque su estabilidad laboral no fue definitivamente reconocida y sin que sus salarios, ahora por encima del monto del Plan, persistieran por debajo de aquellos del personal permanente.

En suma, más que promover la generación de empleo privado –modalidad que tuvo un acatamiento prácticamente nulo en la Ciudad – el Plan terminó favoreciendo, una vez más, la solución de parte de la problemática de empleo –y de la precariedad de las condiciones de trabajo de los beneficiarios, después – mediante la ampliación de la plantilla de trabajadores del sector público local. Esta situación, si bien implicó superación parcial del estado de fragilidad laboral a la que estaban sometidos los trabajadores incluidos al Plan, dio lugar a discrecionalidades en el ingreso y, por sobre todo, permitió la generación de condiciones de desigualdad en relación a aquellos otros trabajadores que habían contraprestado en instituciones que no pertenecían al estado local.

*Los límites de la participación: la experiencia del Consejo Consultivo en la Ciudad.*

La integración del Consejo Consultivo local se caracterizó por la falta de participación de los actores del sistema productivo, aún pese a haber sido formalmente incluidos.

*“Lo llamativo es que los que más retrocedieron en términos de participación fueron los representantes empresariales. Yo creo que deben haber venido una vez, o dos veces, a figurar en la foto para la inauguración, y nada más. El representante de la CGT venía una vez cada seis meses. O sea, los representantes de los actores de la producción, tenían bastante poca presencia. Los que más estaban eran los representantes de las organizaciones sociales. Y los representantes de las organizaciones confesionales”. Testimonio 2. Funcionario político.*

La conformación del Consejo generó también tensiones en cuanto a su integración. Aún cuando la participación de los movimientos sociales era superior a otras representaciones, se registraron conflictos entre las organizaciones sociales populares más radicales, por una parte, y las organizaciones sociales, también de desocupados, pero más acostumbradas a la negociación con

el estado, por otra. Ello pauta también las progresivas fragmentaciones que sufre el mundo organizativo popular ya que al enfrentamiento inicial entre viejas y nuevas organizaciones sociales - agrupaciones sociales de base territorial como comedores y asociaciones villeras versus piqueteros - se le suman las fracturas al interior de estas últimas. Asimismo, no pocas reacciones adversas generaba asimismo la presencia en dicho ámbito de las asociaciones benéficas y religiosas.

*“Cuando se inventan los Consejos Consultivos, con el duhaldismo, para que los planes, vayan a ese Consejo, en este Consejo estaba Cáritas, estaban las instituciones intermedias, y la CCC y la FTV bancan, negocian la participación en los Consejos, nosotros no la veíamos por ningún lado, que los Consejos estos nos auditen. O esa farsa de la audición, digamos, ¿no? [...] Es una mentira. Porque no se resuelve nada en un Consejo Consultivo. Hay un montón de instituciones que tienen un nivel de relacionamiento privilegiado con el Estado. Nosotros que nos encontramos más abajo y al fondo de todo tenemos que ir a hacer cosas que definen otros. Y es una farsa [...]. Pero esos Consejos del duhaldismo estaban sentados los tipos contra los cuales nosotros luchábamos. Entonces no había acuerdo posible con esos Consejos. Porque la idea nuestra, nuestra estrategia era: hay que desarmar todo. Hay que romper todo. Resistir y profundizar la crisis.”. Testimonio 4. Referente de Organización Social.*

Por otra parte, las necesidades de legitimación que impulsaron la constitución del Consejo Consultivo originaron superposición de competencias que desencadenaron las disputas con el aparato burocrático. El control y el monitoreo de la contraprestación era una responsabilidad yuxtapuesta con la Dirección General de Empleo, con la particularidad de que el Consejo carecía de estructuras administrativas aptas para tal función.

*“Se le habían delegado un montón de funciones para las cuales no tenía ni saberes técnicos, ni estructura. Entonces, lo primero que empezaron a pedir fue estructura. Pero, claro, esto duplicaba la estructura. O sea, le pedían al Gobierno de la Ciudad una estructura donde poder funcionar pero esto duplicaba, en realidad, las funciones del Gobierno. Porque, digo, la función de evaluar proyectos, ¿quién la tenía? ¿El Gobierno o el Consejo Consultivo? En realidad, lo que nosotros hacíamos era ... Digamos, no estaba claro desde el punto de vista de la reglamentación del Jefes de Hogar... Lo que nosotros hacíamos era hacer una especie de evaluación, dentro de la Dirección de Empleo, con algún dictamen. Y esos proyectos los llevábamos al Consejo Consultivo para que el Consejo Consultivo los revisara, los mirara, y los aprobara. Pero, en realidad, el Consejo Consultivo no tenía mucho criterio definido por el cual aprobar o rechazar un proyecto. Entonces era, bueno, qué sé yo, a algunos se le ocurría... Era, era un delirio permanente. A alguno se le ocurría algo, por el cual no tenía ganas de aprobar un proyecto, y entonces, se producían discusiones de horas, larguísimas, inconducentes, eh... y... Bueno, finalmente se terminaba aprobando o rechazando. Pero, digo, un mínimo proyecto un día se podía aprobar y al día siguiente se podía rechazar. [...]. Fue desopilante”. Testimonio 2. Funcionario político.*

En cuanto al Consejo Consultivo, su dinámica política de funcionamiento queda evidenciado en el testimonio que sigue:

*“Para mí, el Consejo Consultivo era nefasto porque era un espacio, una mesa de intercambio de prebendas entre algunos vivos que, metidos en instituciones, iban a laburar al Consejo para que, por ejemplo, se les mandara beneficiarios a laburar. Te pongo*

*un ejemplo, [una asociación de comerciantes] tenía cargado como trescientos beneficiarios que al tiempo nos dimos cuenta que laburaban en las empresas de la sociedad, los centros comerciales, o que limpiaban la calle. Entonces ese fue uno de los puntos donde más conflictividad tuvimos, porque, obviamente, el cliente de la gestión de Desarrollo Económico eran esos tipos, no los beneficiarios del programa. Ahí tuvimos un conflicto. Y después estuvieron los otros que se avivaron por el otro lado, que eran organizaciones sociales, que iban ahí, se sentaban, discutían, pegando gritos por situaciones como la que te describía y terminaban negociando [planes de] Autoempleo con los directores. Como cualquier ámbito corporativo de ese tipo, estaba condenado a funcionar de esa manera. Para mí, el Consejo Consultivo de la Ciudad fue eso. Y avaló, legitimó la gestión del programa que tuvo aspectos positivos y estos aspectos negativos”. Testimonio 1. Funcionario político.*

## **Conclusiones: desfocalización, organizaciones y el dilema de la contraprestación. ¿Rupturas o continuidades?**

Llegados a este punto corresponde preguntarse cómo deben ser interpretadas las debilidades administrativo-institucionales evidenciadas por el Plan, por ejemplo, en lo atinente a las dificultades para controlar la selección de la población destinataria, garantizando la focalización, o el seguimiento de las actividades de contraprestación laboral exigidas. En este orden de ideas, no debe perderse de vista que, como bien señala Álvarez Leguizamón (2006), el discurso del desarrollo humano que permeó la política social argentina en la década neoliberal, en su propuesta de reemplazo del modelo sistema benefactor un ‘sistema integral’ de programas focalizados, atribuyó las dificultades de gestión de la política social a la ausencia de saberes y capacidades de las jurisdicciones subnacionales. Lejos de dicha perspectiva, entendemos que las debilidades administrativas del programa surgen, por el contrario, del mismo enfoque tecnocrático de los ’90 y, especialmente, de sus consecuencias sociales de aplicación, que acentuaron el proceso recesivo, acelerando y amplificando la crisis frente a la cual ningún dispositivo institucional resultó, ni probablemente hubiera resultado, suficiente. En este sentido, las políticas sociales focalizadas demostraron no poder ser aquello que postulaban: “una red de programas flexibles y focalizados de asistencia social capaces de extenderse en períodos de crisis” (Felder, 2005), ni siquiera en la Ciudad de Buenos Aires, donde el deterioro socioeconómico fue ligeramente menor al total país<sup>14</sup>. Por el contrario, la expansión de modalidades flexibles de contratación de la fuerza de trabajo, generalizadas con la reforma del estado de los ’90, tampoco ayudó a revertir las debilidades administrativas de las burocracias públicas del ámbito local, desde antaño caracterizadas por el reclutamiento patrimonialista de su personal, parte de cuyo déficit se intentó suplir con la mano de obra provista por el Plan. La crisis encontró al Estado bajo el paradigma que reivindicaba la superioridad del mercado en la

<sup>14</sup> Así, el mayo de 2002, la tasa de desocupación de la Ciudad alcanzó el 16.3%, mientras que en el Conurbano ascendía al 24.2 y al 21.5 para el total país. En cuanto a la pobreza, el 19.8% registrado en la Ciudad, contrasta con el 59.2 del Conurbano.

asignación óptima de recursos en una y ello afectó claramente su capacidad de acción en contextos de inestabilidad económica y política.

En este orden de ideas, entendemos que no puede interpretarse como una debilidad administrativa o institucional del Programa la elevada presencia de mujeres, resultado de la necesidad de ocultar la efectiva ocupación de los varones jefes de que subvertía de facto uno de los requisitos más importantes del programa, esto es, aquel de la desocupación efectiva de los perceptores. En este sentido, Andrenacci et al (2006) concluyen la generalización de una lógica de universalidad ponderada o ausencia implícita de focalización –visible también en su ambigüedad normativa y en la flexibilidad de sus controles – como resultado de su masivo grado de cobertura en un contexto de gravísimo resquebrajamiento de las condiciones socioeconómicas. En un sentido parecido se expresa Golbert (2004), quien vincula el grado y las características de la cobertura con los niveles de conflictividad social que signan todo el período.

Recordemos que el PJJHD tenía como objeto brindar una ayuda económica a jefes/as de hogar con hijos de hasta dieciocho años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país, también se hace extensivo a los desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación provisional. Mientras que las políticas sociales focalizadas sobre un grupo o zona de riesgo implican la asistencia estratégica a aquéllos que carecen de un bien o servicio, cuando se analiza la población sobre la que destina el Plan JJHD observamos que se trata de un universo no sólo muy amplio, sino al cual la realidad, antes descripta, torna altamente heterogéneo.

Las observaciones realizadas por los órganos de control locales relativas a la ausencia de información de los beneficiarios y la inexistencia de prácticas periódicas de cruces de datos, evidencian también la ausencia de focalización que, a nuestro juicio y en virtud de las limitaciones temporales del Plan y su transitoriedad en términos jurídicos, debe ser entendida más que como una universalización ponderada, como una desfocalización forzosa o pragmáticamente orientada. Así, un informe de auditoría elaborado por la Sindicatura General, concluía con la siguiente advertencia respecto de las falencias detectadas: *“ausencia de documentación de respaldo que acredite el cumplimiento de los requisitos formales,*

*posibilitando el otorgamiento indebido de beneficios*”<sup>15</sup>. Como se dijo, no se trata de una selección inacabada de la población ‘beneficiaria’ sino a las limitaciones propias de la focalización como mecanismo de contención social, en particular, en contextos de grave deterioro socioeconómico.

En consecuencia, el contexto de crisis social en la que el Plan se implementó, las características que asumió, al menos en la Ciudad de Buenos Aires, y la modalidad de incorporación, facilitaron que un número importante de personas decidieran inscribirse en él como potenciales destinatarios lo que, frente a la falta de controles estatales, dio lugar a asignaciones a personas que no cumplían con los requisitos, lo que fue críticamente advertido por los organismos financieros internacionales (Galasso, E. y Ravalion, M., 2003).

Tal desfocalización contradice en forma constante la normativa del programa que, aunque ambigua, pretende justificarse –externamente, frente a los organismos que financian el programa e internamente, frente a los sectores medios – por la vía de la focalización. La focalización, sin embargo, resulta inviable, dada la masividad de los niveles de cobertura y los alcances de la crisis social e institucional. Por lo demás, ella deviene disfuncional respecto de las estrategias políticas más evidentemente clientelares - que normalmente exigen la flexibilización de los requisitos de acceso - que se pusieron en marcha para contener la deslegitimación del sistema político, tanto local como nacionalmente.

Otro aspecto relevante es la imposibilidad de organizar actividades de contraprestación. La eximición de parte de la población receptora, en particular mujeres con varios hijos, además de la flexibilización fáctica de los controles de asistencia a los contraprestantes, atenta contra la autofocalización que impone la contraprestación laboral diaria. Por otra parte, tampoco se cumplieron los requisitos de personería jurídica exigidos a las organizaciones, así como el límite temporal a las contraprestaciones, lo que evidencia nuevas tensiones emergentes entre la normativa del programa y sus condiciones de implementación, fruto de la necesidad de adaptar el programa a la traumática realidad político-económica.

---

<sup>15</sup> Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires. Informe N° 24/02, Secretaría de Desarrollo Económico, Subsecretaría de Producción y Empleo, Dirección General de Empleo y Capacitación, Programa de Jefes/as de Hogar, Buenos Aires, noviembre 2002.



Así pues, las actividades de contraprestación, otorgadas como moneda de cambio a las organizaciones sociales ante su mejor injerencia en la incorporación de receptores, mostraron sus límites fácticos. Primero, en razón de su imposibilidad organizativa impuesta por la crisis, por lo que se alentó el paulatino paso a modelos de programa de transferencias desligados del workfare y atados a las meras condicionalidades educativo-sanitarias y, por otro lado, en virtud de los condicionamientos que, a poco de andar, las organizaciones comenzaron a representar para el sistema político, una vez transcurrida la crisis e instalada la demanda de normalidad institucional por los sectores medios y altos de la población (SVAMPA, 2008). Asimismo, las actividades de contraprestación en ámbitos públicos - también más ligadas a la necesidad de contención social y, en menor medida, emparchar las carencias de la propia administración - crearon nuevas tensiones político-institucionales que resolvieron con la incorporación de los trabajadores a la plantilla estatal, aunque sin resolver, en ningún caso, su situación de precariedad y, menos aún, actuar sobre la empleabilidad. Ello evidencia la ausencia de sustentabilidad, operativa pero también política, de la contraprestación de largo plazo.

En suma, aún pese a que el Plan denota la transformación de la tríada focalización - contraprestación - organización, tan característica de los programas sociales asistenciales, el mismo no se constituyó como herramienta de intervención alternativa al paradigma neoliberal, que se reconvirtió dentro de sus cánones, para absorber incluso a la nueva población vulnerable, pero sin proveer nuevas formas de integración social distintas a la asistencial. Por un lado, el programa proveyó una prestación que, aunque de acceso masivo - excediendo a las propias organizaciones sociales - y suficiente para contener la conflictividad, no traspasó el nivel de un mínimo biológico de reproducción (Álvarez Leguizamón, 2006). Tampoco superó su carácter transitorio, instituyéndose como un derecho social (Pautassi, 2003). Por otra parte, el componente participativo fue altamente condicionado. La dinámica del Consejo Consultivo - por su modalidad de integración, su rol pretendidamente legitimador de un programa ya diseñado y sus funciones más eminentemente administrativas- no solo no alentó la participación social sino que multiplicó las tensiones intraburocráticas. La intervención de las organizaciones sociales se limitó a la gestión de una herramienta de política que, por lo demás, no habían definido y cuyas características, al disparar la negociación de cuotas de planes, permitió que las mismas, aún parte de las radicalizadas, fueran subsumidas en estrategias políticas de control y contención social.

## **BIBLIOGRAFIA.**

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2006): “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

ANDRENACCI, L. y EKEI, L.; MECLE, E. y CORVALÁN, A. (2006): “La Argentina de pié y en paz: acerca del Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea”. En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

CALVI, G. y ZIBECCHI, C: “¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familia”, Revista Laboratorio/On line, año VII. Número 19. Otoño / Invierno 2006, Buenos Aires, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

FELDER, R. (2005): “Bienaventurada argentina. La intervención del Banco mundial en al reforma del estado y la promesa del reino de los cielos”, en THWAITES REY, M. Y LÓPEZ, A. (eds.): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal del estado argentino*, Buenos Aires, Prometeo.

GALASSO, E. Y RAVALION, M. (2003) Social protection in a crisis: Argentina’s Plan Jefes y Jefas, Working Paper N.11/03, World Bank.:

GOLBERT; L (2004): *¿Derechos a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, CEPAL, Chile.

PAUTASSI, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS.

PAUTASSI, L. (2004): “Beneficios y beneficiarias: análisis del programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina” en VALENZUELA, M. E. (edit.): *POLÍTICAS DE EMPLEO PARA SUPERAR LA POBREZA. ARGENTINA*, Chile, OIT.

SVAMPA, Maristella (2008): *Cambio de época. Movimientos Sociales y poder político*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.