

Grupo 5: Políticas sociales, laborales y de seguridad social

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

Alejandra Beccaria - abeccari@ungs.edu.ar

Programas sociales de empleo e inserción laboral en la economía informal por parte de los destinatarios.

Patricia Schettini *

FTS, UNLP

patriciaschettini@speedy.com.ar

Mariana Gabrinetti **

FTS, UNLP

mgabrinetti@yahoo.com.ar

1. Introducción

En el marco del Programa de Investigación *Movimientos Sociales y Condiciones de Vida* de la Universidad Nacional de La Plata hemos realizado distintas investigaciones inherentes al estudio de los programas de empleo destinados a la población desocupada en las cuales hemos abordado diferentes aspectos de este tipo de políticas (participación y ciudadanía; representaciones sociales del trabajo que conforman los receptores de los programas; trayectorias laborales de los sujetos; implicancias subjetivas de las características de los programas en sus “beneficiarios”). Una de las ideas recurrentes en todos estos trabajos es que estas políticas convivieron con su propia incapacidad no sólo de generar empleo, sino de intervenir con éxito en la persistencia del *trabajo informal*.

En esta ponencia, nos centramos en la relación de los *programas de empleo* y la *economía informal*, lo analizamos desde su diseño - la “letra escrita”- y lo ponemos en tensión con los

* Lic. en Ciencia Política, finalizando la Ma. en Cs Políticas del IAES - UGSM. Profesora Adjunta concursada de Investigación Social II en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP y del Taller de Elaboración del Trabajo Final de la Carrera de Relaciones del Trabajo en la UNLaM. Investigadora del *Programa de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida*, UNLP, co-directora de Proyecto de Investigación, UNLP y Co-Directora del Proyecto CyTMA-UNLAM, teniendo a cargo becarios UNLP y CONICET.

** Lic. en Psicología, UBA. Magister en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Docente Adjunta Regular de la cátedra Política Social de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP. Investigadora del *Programa de Investigación Movimientos Sociales y Condiciones de Vida* de la misma institución.

discursos de los beneficiarios, de quienes estudiamos sus *representaciones sociales sobre el trabajo y trayectorias laborales*, donde se manifiesta el entramado de estrategias laborales que han desarrollado, predominando las que se llevan a cabo en el marco de la *economía informal* con el fin de generar un ingreso y mejores condiciones de vida para sí mismos y su grupo familiar.

Esta línea de investigación nos ha llevado a interrogarnos sobre la capacidad del Estado de intervenir en las trayectorias laborales de los sectores más vulnerables de la población, a fin de luchar contra la desocupación, la informalidad y la pobreza. De su diseño se desprende la intención de revertir y mejorar la situación de desempleo pero su implementación no ha modificado las trayectorias laborales de los sujetos que hemos entrevistado a través de las investigaciones a las que nos referimos.

2. Aspectos metodológicos:

En las investigaciones a las que nos referimos en la Introducción, aplicamos como estrategia metodológica un diseño cualitativo; mediante *estudio de caso*¹. Uno de los desafíos en el afán de conocer al otro a través de sus propios discursos tratando de entender los significados que tienen para sí mismos sus acciones es el de tratar de comprenderlo en sus reales significados, pensando la realidad social como compleja.

A medida que fuimos profundizando en la indagación sobre la temática, en los estudios a los que aludimos nos ha interesado abordar las articulaciones de los programas sociales de empleo con *las representaciones sociales sobre el trabajo y las trayectorias laborales* de los sujetos a quienes están orientados desde la perspectiva de las personas receptoras de los mismos para poder comprender el sentido que los destinatarios le asignan a las mismas y comparar estos universos de significados con las propuestas de los programas sociales.

Para ello, hemos trabajado con fuentes de datos secundarias y realizado entrevistas en profundidad a los receptores de dichos programas aplicando el muestreo teórico y analizando los datos conforme al marco de la metodología cualitativa.

¹ Mariana Gabrinetti ha realizado estudios de casos en el barrio El Carmen de Berisso, en diferentes períodos: con destinatarios del Plan Barrios Bonaerenses (entre 1999-2000) y a partir de 2002 con “beneficiarios” del PJJHD.

3. Sobre los programas:

Estos *programas* definidos como transitorios (Monza, A, 2002; Gallart MA: 2007; Giosa Zuzúa, N.:2005) se presentan como formas de aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo en tanto fueron pensados en Argentina y a partir de inicios de los noventa sobre la suposición de que el empleo volvería a “niveles de equilibrio”, asimismo estas políticas fueron diseñadas para corregir algunas de las distorsiones más importantes del encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo. Del mismo modo, la capacitación o recalificación buscó optimizar los atributos personales, actualizando las calificaciones que resultaban obsoletas para las nuevas formas de organización y producción.

En este sentido, hemos estudiado la implementación del Plan *Jefes/as de Hogar Desocupados*, desde su creación, a partir de los cambios que deterioraron la estructura social de tal modo que terminaron convergiendo en la crisis económica, política y social suscitada en diciembre de 2001. Dicha crisis, que profundizó los problemas estructurales, provocó el crecimiento de los niveles de *desocupación* y una profundización de desarrollo del *sector informal*², arrastrando a la exclusión social a distintos sectores de la población.³

En este contexto se crea hacia el año 2002 el *Programa Jefes/as de Hogar Desocupados (PJJH)* que respondió a la necesidad de incluir a quienes se vieron afectados por el desempleo y la desocupación. A partir del cambio de escenario y de cierta recuperación de la crisis, en 2004 se propone la opción del traspaso a los beneficiarios del PJJHD al *Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)*, dependiente del MTEySS o al *Plan Familias por la Inclusión Social (PF)*, dependiente del Ministerio de Desarrollo, en función del nivel de empleabilidad o vulnerabilidad social de los destinatarios.

En la actualidad, se trata de una etapa que podría caracterizarse como de “transición” ya que estos tres programas conviven e incluso en algunas localidades aún no han llegado a implementarse o se ha implementado recientemente el SCyE o el PF.

A continuación, presentamos sintéticamente los lineamientos centrales de los programas que reciben las personas que entrevistamos, el PJJHD y el SCyE:

² Cuando hablamos de sector informal, nos referimos a “todas las actividades redituables que no están reguladas por el Estado, en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989, p.12)

³ En efecto, la tasa de desempleo aumentó un 8.6% en 1990 a un 21.5% en el 2002. La tasa de empleo no registrado creció del 25.2% al 38% en el mismo período. (TOE, MTEySS, 2004: 47).

3.a. Plan Jefes de Hogar Desocupados:

Está destinado a Jefes y Jefas de hogares con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad o a hogares donde la jefa del hogar o cónyuge se encuentre en estado de gravidez, todos los integrantes del hogar deben estar en condición de desocupados y deben tener residencia en el país. El monto que se otorga a quienes lo reciben es –desde su constitución hasta la actualidad- de \$ 150.-

Este programa ha involucrado a un número considerable de personas, conformándolo como uno de los más importantes en Argentina en términos de alcance. El número de los beneficiarios⁴ en el total del país fue de 574.420 en mayo del 2002, a casi dos meses de su implementación, y fue creciendo rápidamente, llegando a 1.904.428 en diciembre de 2002, alcanzando su máximo 1.990.735 en mayo de 2003, y a partir de allí comenzó a disminuir por causas demográficas (decesos, mayoría de edad de los hijos), o por el acceso al empleo. Asimismo, cabe aclarar que la posibilidad de “altas” se suspendió por cuestiones presupuestarias. En febrero de 2007, el número de beneficiarios fue de 1.028.770 (Neffa, 2008).

En relación al financiamiento del Plan, durante el año 2002, a través de la redistribución de los créditos presupuestarios se asignaron en principio 880 millones de pesos, y posteriormente, 1.480 millones de pesos procedentes de la retención a las exportaciones. En el segundo semestre del 2002 se incrementó el presupuesto a 1.532 millones de pesos. Para todo el año 2003 se previó un presupuesto de 3.709 millones de pesos. El Ministerio hizo gestiones con el Banco Mundial, para asegurar parte del financiamiento requerido. A fines de Enero de 2003, Argentina firmó el Convenio BIRF 7.157 (proyecto relativo al programa jefe de hogar), por el cual dicho organismo otorgó primero un préstamo de 600 millones de dólares. En el Convenio se incluyó la categoría de financiamiento de Materiales por un monto de 100 millones de dólares (con transferencias a municipios) y que facilitaría la ejecución de aproximadamente 12.500 proyectos de utilidad comunitaria y productiva (Neffa, 2008).

⁴ Utilizamos el término “beneficiario” por ser el utilizado por los organismos oficiales de diseño e implementación del plan pero nos resulta un concepto muy discutible para referirnos a las personas que admiten y usan el plan. Si bien sabemos que es una derivación del latín beneficiarios que para el Derecho el concepto implica alguien que por ley o privilegio goza de un derecho; en la actualidad este concepto no se “usa” como indicativo de un derecho sino como indicativo de un beneficio o bien que se le hace a una persona. Esta nota solo es un indicativo de algo que estamos discutiendo al interior del Programa de investigación.

Las acciones que se enmarcan dentro del Plan Jefas y Jefes es la constitución de los Consejos Consultivos cuyas funciones se centraron en consensuar los listados de beneficiarios y definir la naturaleza de los proyectos. Estos Consejos trabajan a nivel provincial, municipal y barrial y están integrados por trabajadores, empresarios, organizaciones sociales de cada jurisdicción y por los niveles de gobierno que correspondan en cada caso. Se caracterizan por la descentralización operativa en cuanto a lo que hace a la ejecución ya que el Consejo Consultivo se hace cargo del control de cada localidad.

Asimismo con el PJHD se ha creado el Registro de empleadores conformado por todas aquellas empresas e instituciones con interés en incorporar a los beneficiarios del programa al desarrollo de actividades laborales. También se ha implementado un sistema mediante el cual el Ministerio de Trabajo a través de la Secretaría de Empleo establece los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios. ANSES tiene a su cargo el Registro Nacional de Beneficiarios de los Planes Sociales.

Se ha creado la Subcoordinación de Seguimiento Técnico y Fiscalización para controlar las actividades, proyectos, documentación y legajos de los beneficiarios.

Asimismo, se ha conformado el Componente Solidario de Reinscripción Laboral en virtud de que el objetivo fundamental del Ministerio es el de “*generar las condiciones necesarias para lograr la reinserción laboral en la economía formal de los beneficiarios del PJJH y está destinado a aquellos beneficiarios del Programa Jefes de Hogar que voluntariamente accedan a su participación en el mismo*”.

En el marco del Plan los interesados han podido inscribirse en un Registro de Perfil Laboral tanto sea en el Municipio correspondiente, como en la asociación sindical o en las Gerencias de Empleo del MTE y SS (GECAL), con el fin de que se elabore su Historia Laboral; de este modo los beneficiarios en el marco del Plan pueden incorporarse a una empresa o institución privada por un período de hasta seis meses y pasado ese lapso tendrán la oportunidad –dependiendo por supuesto de la parte empleadora- de formar parte de su personal estable; cabe destacar que los convenios en el marco del Programa no pueden superar los seis meses de duración.

Desde la “letra escrita” del Plan, se especifica que los participantes deben realizar una contraprestación a cambio del “beneficio”. La carga horaria diaria para la realización de la contraprestación está pautada entre cuatro y seis horas.

En caso que el “beneficiario” desempeñe su actividad laboral en una empresa, ésta abona la diferencia de dinero entre el salario correspondiente según el convenio colectivo de trabajo y los \$ 150.- asignados por el programa. La empresa puede optar por utilizar un mes para la formación en el puesto de trabajo en el que sólo tendrá la obligación de abonar los viáticos y la ART. Desde la formulación del programa se especifica que el reentrenamiento laboral deberá estar orientado al desarrollo de competencias que permitan a los beneficiarios la obtención de un perfil ocupacional determinado a través de la adquisición de competencias tecnológicas, básicas y de gestión. Asimismo, se prevé que durante la vigencia del Convenio de Adhesión el beneficiario-trabajador deberá asistir a las horas de reentrenamiento y cumplir con las tareas asignadas y la jornada de trabajo. El empleador debe pagar los aportes a la Seguridad Social, cobertura médica y por riesgo de trabajo.

Desde la formulación del programa, se encuentra presente la concepción de “universalidad” ya que del Plan se proponía garantizar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas en situación de desocupación; sostenemos –coincidiendo con Neffa- que al eliminarse la posibilidad de seguir dando altas, se presenta en este sentido una contradicción; otro propósito del programa fue la promoción de creación de empleos al brindar las facilidades que describimos para que los “beneficiarios” sean contratados por parte de las empresas.

Si bien desde la información que provee el MTEySS se han creado puestos de trabajo a partir de la promoción del PJJHD, la cantidad creada no ha sido suficiente para resolver el problema de desocupación y problemas de empleo al que se atendió inicialmente desde la concepción del programa.

Desde su formulación, los lineamientos del PJJHD han intentado revertir características de programas de empleo anteriores. Sin embargo, en su implementación se presenta un importante desfasaje entre lo propuesto y los objetivos alcanzados; al respecto señala Hopp *“el PJJHD fue objeto de una larga lista de ‘problemas’ vinculados a su implementación y a las formas de organización que promovió”* (Hopp, 2009: 270).

En el marco del cambio de escenario, y considerándose que ya se habían logrado revertir los signos más críticos propios de la crisis 2001 en Argentina, a través del decreto 1506/04 del 28/10/2004, se ordena tanto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y al Ministerio de Desarrollo Social (MDS) a “clasificar” a los destinatarios del PJJHD de acuerdo a su grado de vulnerabilidad o empleabilidad. De este modo se intenta individualizar a aquellas

personas que por su grado de mayor vulnerabilidad podrían pasar a la esfera del Ministerio de Desarrollo Social a través del Plan “Familias por la Inclusión Social”, mientras que aquellos que tuvieran mejores condiciones de empleabilidad pudieran pasar al Seguro de Capacitación y Empleo, gestionado por el MTEySS, a través de la Red de Oficinas de Empleo, donde encontrarían la posibilidad de capacitación y por ende, mejora en las posibilidades de inserción laboral.

3.b. Seguro de Capacitación y Empleo:

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004, con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del Programa Jefes de Hogar (PJH) en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

De acuerdo a lo expresado en la información proveniente del MTEySS, el Seguro ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. A su vez, está previsto desde la “letra escrita” que los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria no remunerativa serán computados a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley N° 24.241) y sus modificatorias como tiempo efectivo de servicios.

La intención de revertir la situación de desocupación y de ofrecer la posibilidad de inserción laboral del MTEySS la encontramos expresada en los siguientes párrafos de la información que divulga el ministerio:

“Para fortalecer las capacidades institucionales del SCyE el Ministerio implementó la red de oficinas públicas de empleo, que brinda servicios de orientación e intermediación laboral:

- *Ampliación de cobertura y desarrollo de un sistema de mejora de la calidad de los servicios de formación y capacitación laboral orientados a elevar la empleabilidad de las personas y atender la demanda de mano de obra calificada.*
- *Diseño e implementación de un conjunto de herramientas e incentivos para la promoción del empleo y la inserción laboral de trabajadores desocupados en el sector privado, en el empleo*

público y en el autoempleo; y el desarrollo de un sistema informático de apoyo a la búsqueda de empleo”⁵.

Como señalamos anteriormente, para aquellas personas que se consideran más vulnerables desde el punto de vista social; la opción recae en el Plan Familias por la Inclusión Social dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

En el marco del Seguro de Capacitación y Empleo la asignación mensual es de \$225 pesos (desde la página web del MTEySS se resalta que se trata de \$ 75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente en el marco del PJJHD); asimismo, el tiempo de permanencia en el Seguro de Capacitación y Empleo será computado para la futura jubilación.

En el marco del SCyE se promueve –desde la “letra escrita”- el acceso a servicios de:

- Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo.
- Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados.
- Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados.
- Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos individuales y asociativos.
- Derivación a servicios sociales.

Como contrapartida a los denominados “beneficios” que describimos anteriormente, las personas interesadas en el Seguro de Capacitación y Empleo suscribirán un Convenio de Adhesión Personal en el que se comprometen a una serie de acciones que están vinculadas con el compromiso del “beneficiario” de acceder a un puesto de trabajo: concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo; participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo; aceptar las ofertas de trabajo que surjan adecuadas a su experiencia y calificación laboral.

⁵ Esta información forma parte de la que se divulga a través de la página web del MTEySS: www.trabajo.gov.ar

Está previsto que en la oficina de empleo municipal se realizará la convocatoria y atención a las personas interesadas. El ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta 2 años. Este último punto no es menor ya que a diferencia del PJHJD el SCyE tiene un plazo límite de permanencia en el mismo.

A su vez, el MTEySS, explicita que para que el Seguro de Capacitación y Empleo sea posible, el Estado trabajará en el fortalecimiento de la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales y en la mejora de los servicios de formación profesional.

4. Sobre trayectorias laborales:

A fin de poder comprender las perspectivas de los sujetos entrevistados en relación a su participación en los programas, sus anhelos respecto a su inserción laboral y a la vez, para captar los contrastes de la implementación de los mismos es que comenzamos a analizar las *trayectorias laborales* de los beneficiarios que entrevistamos.

Coincidimos con Muñiz Terra, quien sostiene que el concepto de trayectoria “*se presenta como un concepto teórico-metodológico amplio que, más allá de la temática particular abordada, centra su atención en la interpretación de fenómenos sociales a lo largo del tiempo*” (Muñiz Terra, 2008: 49); este concepto permite reconstruir las diferentes posiciones que recorren las personas a lo largo de su vida en un determinado tiempo histórico y que, indudablemente se encuentran atravesados por condicionamientos sociales.

En un trabajo publicado por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (Castillo, Novick, Rojo, Yoguel, 2007, p.58), donde se analizan las *trayectorias laborales* en nuestro país desde mediados de los ’90 hasta el 2006, los autores marcan que la alta expulsión de los trabajadores del mercado de trabajo, sumado a las pocas posibilidades de reinserción, determinaron una clara ruptura en las *trayectorias laborales*⁶ de las personas, destruyendo las competencias adquiridas a lo largo de sus vidas y aumentando la exclusión de grandes masas de desocupados que han perdido el empleo protegido por la seguridad social. Pero no podemos desconocer que esta tendencia económica se revierte a partir del año 2003-2004, comenzando una etapa de recuperación, resultado de un crecimiento sostenido a partir de 2003, y un paulatino

⁶ Se toma como definición de trayectoria laboral a la secuencia temporal en el desarrollo de la vida laboral de los sujetos de forma tal que, permita comprender las conexiones causales entre los distintos acontecimientos y la transición de un estado al otro. (Castillo, Novick, Rojo, Yoguel, 2007)

mejoramiento de la distribución del ingreso, marcado por la apertura de fuentes de trabajo en el sector formal y, en consecuencia, un crecimiento de la demanda de mano de obra tanto desde el sector público como en el privado; sin embargo, y simultáneamente a estos cambios se observa una persistencia del *trabajo informal*. A pesar del crecimiento económico sostenido y la disminución del desempleo a un dígito, la *precarización* del mercado de trabajo y el *trabajo informal* no acompañan esta tendencia. (Gallart MA: 2007; Giosa Zuzúa, N.:2005).

Desde la crisis del empleo de 1995, se viene denunciando desde la bibliografía especializada que los períodos extensos de desempleo, generan dificultades serias para una inserción laboral futura; situación que es más aguda en el caso de adultos mayores y en los jóvenes con una postergada inserción mercado laboral. En este marco, cobra importancia el énfasis en el fortalecimiento de las condiciones de *empleabilidad* de los sujetos desocupados. Hay un consenso generalizado sobre la idea de que conservar un empleo, depende de la aptitud de adaptación y aprendizaje constante para enfrentar los cambios en los contenidos y en las nuevas modalidades del trabajo.

Consideramos que la *empleabilidad* se vincula con procesos que ocurren en distintos niveles: procesos normativos, los referidos a la flexibilización de los contratos de trabajo, a procesos culturales, los que hacen referencia al acceso a la formación y capacitación pero fundamentalmente a procesos estructurales, es decir, los cambios ocurridos en los paradigmas productivos, que responden a cambios estructurales del capitalismo transnacionalizado (Schettini y Veiga, 2007). Al interior de nuestro equipo de investigación creemos que la *empleabilidad* se enfrenta con una realidad donde existen grupos sociales que tienen mayores dificultades históricas para insertarse y desarrollarse laboralmente.

Si los planes de empleo y capacitación implementados por el Estado buscan mejorar la *empleabilidad* de estos sectores y, por otro lado, las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo afirman que “... a menos calificación mayor incidencia de la no registración” (MTEySS, 2004 y 2007) podemos pensar que las acciones directas del Estado no son por el momento suficientes para luchar contra la informalidad, la precariedad y la pobreza.

El estudio de caso que realiza una de las autoras de este trabajo⁷ desde el año 1999 con sujetos receptores de programas sociales de empleo muestra que las trayectorias laborales de los

⁷ Nos referimos al trabajo de Mariana Gabrinetti. Al respecto se puede consultar la Tesis de Maestría: “Representaciones sociales del trabajo en ‘beneficiarios de planes de empleo’”, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Director: Dr. J.C. Neffa, Bs.As., 2006.

entrevistados están atravesadas por la pertenencia generacional, el género y la condición de clase.

Sostenemos que trayectorias laborales si bien son trazadas de manera individual están absolutamente vinculadas con un contexto social, político y económico que las atraviesa. En este sentido, es que distinguimos coincidencias entre las trayectorias de los sujetos que entrevistamos.

Asimismo, las trayectorias de vida y laborales atraviesan la conformación de representaciones sociales.

A continuación desarrollamos lineamientos sobre la noción de representaciones sociales para en el ítem 7 de este trabajo vincular las trayectorias laborales, las representaciones sociales en el marco de los programas de empleo.

5. Sobre representaciones sociales:

Las representaciones sociales sobre el trabajo constituyen parte del objeto de estudio de las investigaciones que realizamos y a las que aludimos en la Introducción.

Para definir qué entendemos por representaciones sociales nos hemos basado fundamentalmente en los aportes de Moscovici, quien conceptualiza a las representaciones sociales como conjuntos de elementos informativos, valorativos, normativos, ideológicos, afectivos y conductuales que poseen los miembros pertenecientes a una población homogénea (Moscovici, 1983).

Moscovici y Jodelet coinciden en que las representaciones sociales son construidas por los sujetos frente a la necesidad de saber a qué atenernos ante el mundo que nos rodea. Las representaciones que construimos son compartidas con otros para comprender, controlar o afrontar el mundo de objetos, personas, sucesos e ideas. Es por este motivo que las representaciones son sociales y tienen la función de orientar el modo de designar y definir los aspectos de la realidad e interpretarlos y de tomar una posición ante ellos.

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

La representación social no es el reflejo exacto de lo real sino que implica un proceso de relación con el entorno; está sustituyendo y está en el lugar del objeto representado, por ello la representación está ligada al símbolo; tiene un carácter constructivo y creativo.

Toda realidad está representada, apropiada por el individuo o grupo, reconstruida en su sistema cognitivo, integrada en su sistema de valores, dependiendo de su historia y del contexto social e ideológico que lo rodea. Y es esa realidad apropiada y reconstruida la que constituye para el individuo o el grupo, la realidad misma.

La representación funciona como un sistema de interpretación de la realidad que rige las relaciones de los individuos en su entorno físico y social, ella va a determinar sus comportamientos o sus prácticas.

Justamente por las características propias de las representaciones es que un supuesto de este estudio es que las representaciones sociales del trabajo conformadas por los destinatarios de los programas que abordamos incidirán en la valoración sobre la propuesta de capacitación del Seguro de Capacitación y Empleo; entre otros elementos también influirán en la aceptación al traspaso por esta opción; tendrán implicancias en la conformación de la imagen de sí mismos que tengan los “beneficiarios” en cuanto a las posibilidades de reinserción laboral en el empleo formal.

6. Algunos lineamientos sobre el local donde se realizó el estudio de caso, barrio El Carmen de Berisso:

La ciudad de Berisso forma parte del Gran La Plata⁸. La superficie que ocupa es de 144.000 m² y su población de acuerdo al Censo 2001, de 79.862 habitantes. En base al último censo, Berisso cuenta con 22.731 hogares y 28 instituciones colectivas.

El barrio El Carmen se encuentra en el límite con la ciudad de La Plata, es uno de los más nuevos de la localidad de Berisso. Se trata de un barrio en el que conviven familias de trabajadores, que hace tiempo viven allí y que con esfuerzo han ido construyendo sus casas de material; con familias que en búsqueda de oportunidades laborales se han instalado en el barrio más recientemente, en general a partir de los noventa, en viviendas precarias, entre ellos muchos

⁸ Está ubicada a 35° de latitud sur y 58° de Longitud Oeste, limita al N.O. con el Gran Dock del Puerto La Plata que lo separa de la ciudad de Ensenada, su límite N.E. es el Río de La Plata. La ciudad de La Plata constituye su límite N. O. Mientras que el partido de Magdalena es su límite S.E.

han llegado del interior del país, luego de períodos largos de desempleo, en general son oriundos de zonas rurales y otros tantos de Paraguay. Del grupo que hace más tiempo que está instalado, en el barrio es frecuente que alguno de los miembros del hogar haya tenido experiencia de trabajo en el empleo formal y que a partir de la situación de desempleo han encontrado refugio en las “changas”; mientras que los que pertenecen al segundo grupo al que nos referimos en general su experiencia de trabajo se concentra y se ha concentrado siempre en la economía informal; mayormente en trabajo doméstico en el caso de las mujeres y en construcción en el de los hombres.

Los integrantes de ambos grupos han experimentado todo lo que conlleva la situación de desocupación lo que los ha llevado a trazar *estrategias de sobrevivencia*, para garantizar un mínimo ingreso al hogar que permita la subsistencia de sí mismos y de su grupo familiar.

En general el trabajo que realizan sus habitantes se ubica en la economía informal, tratándose de actividades precarias, sin cobertura social. Los mayores en general han tenido algún tipo de experiencia en el mercado formal; algunos de ellos son ex - trabajadores de Astilleros, de la Refinería de YPF que han aceptado el retiro voluntario y que hoy son desempleados, algunas mujeres mayores cuentan con trayectoria laboral en la industria textil; estos entrevistados -como señalábamos más arriba- encuentran en las actividades informales un modo de generar un ingreso extra al hogar más allá del que reciben a través del plan. Los de edades intermedias y los más jóvenes su trayectoria de trabajo mayormente la han construido en la economía informal, a través de actividades diversas y cuyo tiempo de permanencia en cada una de ellas es usualmente breve.

Entre las *estrategias de sobrevivencia* a las que nos referimos no incluimos sólo las actividades laborales: algunos de ellos cuentan con huertas en los hogares, que facilitan el propio consumo de lo que allí cosechan, además estos productos los intercambian con sus vecinos; han creado una suerte de redes sociales que intentan facilitar la vida cotidiana. Entre las estrategias laborales en general recurren a la realización de “changas”, actividades disímiles entre sí que a los más jóvenes y a los de edad intermedia sin experiencia en el empleo formal no les genera o ha generado un oficio. Lo que distinguimos es que desde las representaciones de los entrevistados sin experiencia en el empleo formal, en general conciben a la participación en los programas

sociales de empleo como la de un “trabajo” más, que entra en la línea de trayectoria laboral que vienen trazando.

7. Representaciones sociales del trabajo, trayectorias laborales, economía informal y programas sociales de empleo:

A continuación explicitamos algunos de los interrogantes que nos planteamos en el marco de los estudios que realizamos y que vinculan a las representaciones, trayectorias laborales e inserción laboral:

¿Cuáles son los sistemas de ideas de los beneficiarios acerca de la posibilidad de su inclusión laboral?

¿Cuál es el valor que le asignan a la capacitación? y ¿qué relación establecen entre la misma y la inserción laboral?

¿Cuáles son sus trayectorias laborales? ¿Se modifica la perspectiva de inserción laboral en el sector de la economía formal a partir de la participación en un programa de empleo?

Respecto a las trayectorias laborales de los entrevistados, distinguimos que las mismas tienen aspectos en común atravesadas –como señalamos anteriormente- por la pertenencia de clase; asimismo, la pertenencia generacional permite que agrupemos a las trayectorias con rasgos comunes entre los mayores, los de edad intermedia y los más jóvenes; a su vez podemos distinguir elementos comunes conforme al nivel de educación formal alcanzado.

De este modo, distinguimos que los más jóvenes y la mayor parte de entrevistados de edad intermedia con niveles de educación formal que alcanzan los estudios primarios –y en algunos casos- secundaria incompleta, han construido sus trayectorias laborales signadas por breves períodos de empleo que se interrumpen con períodos de desempleo; en general las experiencias laborales son ocasionales en el sentido que “hoy se hace algo” y mañana la actividad puede cambiar con facilidad a otra, con otro contenido; lo generalizado entre los entrevistados es que se trata de actividades de baja calificación, que se desarrolla en el sector de la economía informal.

Los mayores y una parte de los entrevistados de edad intermedia, en cambio, han tenido experiencia de trabajo en el empleo formal; han construido un oficio que hoy –aún después de

años de desempleo en el mismo- les sigue generando identidad, se definen como trabajadores por lo que han hecho a lo largo de su vida laboral con un reconocimiento por parte de los otros, que se traduce entre otros rasgos por haber estado enmarcado en un trabajo “*en blanco*”, “*como corresponde*”, “*como Dios manda*” – al decir de los entrevistados-.

Lo señalado anteriormente incide en que para aquellos entrevistados jóvenes y de edad intermedia sin experiencia de trabajo formal, conciben a la experiencia de contraprestación en el marco de un programa social de empleo como la de un trabajo más. Es que no encuentran mayores diferencias, excepto que la actividad que realizan en el plan es la que tiene mayor continuidad respecto a las “changas” que realizan en el sector de la economía informal y que complementa el ingreso de \$ 150.- que perciben a través del PJJHD.

Los mayores y de edad intermedia con experiencia de trabajo formal, rechazan la idea del PJJHD porque en general no consideran “*digno*” que “*les den*”, esto es, ser objeto de asistencia. En esta línea de ningún modo conciben a la contraprestación como un trabajo.

Ambos grupos, a partir de la situación de desempleo y conviviendo con su participación en los programas de empleo, delinean trayectorias laborales en la economía informal que les permita en general en forma intermitente complementar los modestos ingresos que perciben en los programas con “changas”. En esta línea, la participación en los programas se delinea como parte de las estrategias de sobrevivencia.

A partir de la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo caracterizada como política de empleo activa para enfrentar el problema no sólo de la desocupación sino también a los persistentes indicadores de una alta tasa de desarrollo del sector informal⁹, surge la pregunta acerca de ¿cómo impacta la implementación del SCyE en las condiciones de *empleabilidad*, y consecuentemente, en las *trayectorias laborales* signadas por la informalidad de los receptores de programas sociales de empleo? ¿Qué predisposición genera la propuesta de traspaso del PJJHD al SCyE? ¿Cuál es la perspectiva de los potenciales destinatarios? ¿Cómo se vincula la predisposición al traspaso con las trayectorias laborales y experiencias en el marco de los programas y las representaciones?

⁹ MTEySS Op.Cit. Pág.1

La mayor parte de los entrevistados en el marco del estudio de caso que realizamos en el barrio El Carmen de Berisso, cuenta con años de trayectoria en el marco de los programas sociales de empleo, de modo que la propuesta de capacitación la han conocido con anterioridad en general en el marco del Programa Barrios Bonaerenses.

Las experiencias de quienes han pasado –en el marco de programas sociales anteriores- por cursos de formación en general no han sido positivas, señalan que se ha tratado de cursos que no los han capacitado para mejorar sus posibilidades de inserción laboral ya que el contenido o la metodología no era la adecuada. Así, un entrevistado señalaba: “*¿Cómo puede servir un curso de electricidad teórico?!*” (José, 36 años).

En la misma línea se percibe que la capacitación no tiene sentido si no se cuenta con los instrumentos necesarios para después poder implementar lo aprendido “*¿de qué me sirve aprender carpintería si después no tengo las herramientas para hacer el trabajo?*” (Marcelo, 25 años).

La propia *trayectoria en el marco de programas sociales de empleo* incide en valorar negativamente la idea de la capacitación.

Las experiencias personales y algunos relatos de vecinos y conocidos, abren interrogantes sobre la propia posibilidad de empleabilidad y ponen de manifiesto las dificultades de los entrevistados para poder delinear estrategias en la búsqueda laboral.

El asesoramiento y el apoyo en la búsqueda de empleo es uno de los servicios que está comprendido en el SCyE; sin embargo –y sin la intención de establecer generalizaciones- esta información parece no estar aún totalmente difundida entre la población destinataria. La información que se transmite “boca a boca” en ocasiones reemplaza y en otras asume más fuerza que la comunicación formal.

Un eje que incide en el sentido otorgado a la capacitación en tanto facilitador de empleabilidad es la *percepción de sí mismos* que tienen los entrevistados, y sobre todo, en este caso, las mujeres. La cuestión de cómo se ven y cómo perciben que son vistas por los otros, influye en

valorar a la formación como un factor que facilitaría el ingreso a un puesto laboral. Así, por ejemplo una entrevistada de 39 años nos decía:

“¿quién me va a tomar a mi con esta pinta?, ¿de qué me sirve hacer cursos, aprender si con esta facha no voy a conseguir nada?, siempre van a tomar a otra que esté mejor arreglada”
(Zulema, 39 años).

Otro aspecto que entre algunos entrevistados en su momento generó desaliento es la *experiencia* vivida respecto a la posibilidad de insertarse formalmente en el empleo público en cargos similares a los que se llevaban a cabo en el marco del PJHD como actividad de contraprestación. Es el caso por ejemplo, de quienes realizan o han realizado la contraprestación en escuelas, como auxiliares de portería. A la hora que se ha producido un llamado para cubrir estos cargos, las “beneficiarias” que de hecho realizan o realizaban estas tareas no han podido presentarse por no contar con los requisitos que formalmente se solicitaban. De manera que los requisitos son más elevados que aquellos con los que cuenta en general la mayor parte de los “beneficiarios”, sin embargo, en la práctica y como actividad de contraprestación, los receptores del programa desempeñan o han desempeñado este tipo de tareas. La vivencia que genera este tipo de situaciones es de injusticia y contando sólo con los primeros grados de escuela primaria la posibilidad de obtener el título secundario parece –desde la perspectiva de las entrevistadas- un objetivo inalcanzable.

Las posibilidades de concluir la escuela primaria en general se erigen como imposibles para la población entrevistada de *mayor edad*; incluso algunos de ellos han pasado por la experiencia en el marco del Programa Barrios Bonaerenses y no les ha ido bien, sintiéndose fracasados en el intento de progresar en el estudio formal.

La *pertenencia generacional* es otro factor que condiciona la percepción de sí mismo en tanto sujeto con capacidad de aprendizaje y que se potencia cuando se trata de personas mayores con bajo *nivel de educación formal*.

Si bien la decisión de traspaso del PJJHD al SCyE está argumentada como la posibilidad que hoy tiene el Estado de “*agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza*”, el criterio de identificar a la población “empleable” de la socialmente vulnerable les confirma a algunos entrevistados la propia visión de sí mismos: “*no*

puedo aprender; tampoco puedo trabajar en el campo porque la máquina cosechadora hace mi trabajo... estoy descartada" (Rosita, 58 años).

La capacitación en cambio, es percibida positivamente, en los casos que hubo en el marco de los programas un *reconocimiento* en el ámbito donde la contraprestación se llevó a cabo o por parte del barrio y de la comunidad donde se desenvuelve el entrevistado. Estas situaciones en el estudio de caso que realizamos se han dado mayormente en la unidad sanitaria, donde las receptoras del PJHD han ocupado un lugar que ha sido reconocido por parte de la comunidad y sobre todo del grupo de profesionales que allí se desempeña.

Así, afirmamos que el *reconocimiento* por la forma en llevar a cabo las actividades de contraprestación y por la "forma de ser trabajador"¹⁰, es un factor que vehiculiza la posibilidad de interesarse por la capacitación en una población que se encuentra desde hace tiempo desocupada u ocupada con trabajos precarios, informales y por lo general escasamente o nada reconocidos a nivel social.

Entre las entrevistas que realizamos una vez implementado el traspaso, hay quienes valoran positivamente a la capacitación, en general se trata de sujetos con un *nivel de educación formal* más elevado que la media de los beneficiarios del PJHD¹¹; en estos casos si bien se conforma una actitud positiva respecto a la capacitación, - incluso algunos ya han realizado cursos en el marco del SCyE-, los decepciona las limitaciones de la edad para conseguir un trabajo. Al respecto, Raquel de 45 años nos decía: "*yo hice un curso de administración contable, pero con mi edad, quién me va a tomar?*".

Otro aspecto que los entrevistados perciben como limitación para acceder a un puesto de trabajo es el vinculado a la *trayectoria laboral* y a los antecedentes de trabajo con los que cuentan; aspecto que sin duda tiene un anclaje en la realidad.

Es de destacar que desde las primeras entrevistas que tomamos a fines de los '90, hasta las tomadas más recientemente se fueron repitiendo en los discursos de los entrevistados las limitaciones reales con las que se encuentran las personas que hace tiempo están desocupadas o

¹⁰ Gabrini, Mariana (2006). Aludimos a la "forma de ser trabajador" como una categoría de análisis de las representaciones sociales del trabajo.

¹¹ Nos referimos a personas con secundario incompleto, secundario completo.

que sus últimos antecedentes se dieron en el marco de los programas sociales de empleo combinados con algunas “changas”.

“¿Quién nos va a tomar cuando decís que tus últimas experiencias de trabajo son en el Plan?”

La distinción por parte de los entrevistados acerca de que la edad y los antecedentes vinculados al tiempo de permanencia como desocupados genera limitaciones para el acceso a un trabajo hablan de la realidad que se impone¹² y que atraviesa la construcción de un futuro por parte de la población desocupada al que se orientan los programas a los que nos referimos.

En relación a este último punto resulta fundamental el rol del Estado y de los empresarios.

En el caso del SCyE, el MTEySS como señalamos anteriormente, se explicita entre los “beneficios” que incluye el Seguro la “*intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados*”.

Para que las limitaciones que se le impone a la población desocupada puedan revertirse resulta fundamental el rol de los empresarios y el consecuente cambio de mentalidad que debería generarse por parte de éstos para que las políticas activas de empleo lleguen a ser efectivas. Al respecto ya señalaba Dinatale en relación a la disminución de los aportes patronales en la década del noventa que “*el compromiso asumido por estos a fin de incorporar mano de obra no se cumplió*”. El mismo autor señala que la respuesta del empresariado para incorporar beneficiarios del PJJHD al mercado laboral genuino “*ha sido extremadamente baja*” (Dinatale, 2004, pág. 163).

8. Reflexiones finales:

A partir de lo planteado, identificamos tensiones entre la propuesta del PJJHD y el SCyE en lo inherente a la inserción laboral en el marco del sector de la economía formal. Estas tensiones pensamos que se presentan en dos dimensiones: por un lado entre los datos que muestran que el trabajo informal persiste; por otro, entre los objetivos de ambas propuestas y las representaciones sociales de los beneficiarios que éstos construyen a partir de sus trayectorias laborales y experiencias en el marco de programas sociales de empleo.

¹² Esta lectura por parte de los entrevistados coincide con el análisis que se hace desde la bibliografía especializada.

Datos del MTEySS indican que la tasa de empleo no registrado, persiste en un 40,9% (BEL, III Trim.2007, MTEySS, 2008) y por otro lado, que las personas que participan de este tipo de programas, generalmente se insertan laboralmente a través de actividades como el empleo doméstico y la construcción (MTEySS - DGEyFPE – SSPTyEL; 2005) caracterizadas históricamente por generar empleo no registrado. Asimismo, Gallart (2007, citando a Portes, 1995: Cap.IV; Tokman, 2001) postula que “... *el empleo no registrado cubre una alta proporción de los ocupados y en muchos países de la región abarca la mitad o más de los asalariados*”.

En otro orden, como desarrollamos en el ítem 7 de este trabajo, las representaciones sociales sobre el trabajo signadas –entre otros aspectos- por las trayectorias laborales de los beneficiarios de programas sociales que entrevistamos evidencian que la participación en los programas es concebida y forma parte de sus *estrategias de sobrevivencia*; asimismo, dicha participación en general convive con la inserción laboral en el sector de la economía informal. En el caso de aquellos entrevistados sin experiencia en el empleo formal no distinguen diferencias entre la contraprestación desarrollada en el marco de los planes sociales respecto a sus experiencias laborales lo que los lleva a no anhelar específicamente la inserción en un empleo formal, sino que lo que desean es “*tener un trabajo*”; la valoración que una porción importante de los entrevistados ha construido en relación a la *capacitación* es negativa, ya que han tenido la experiencia de capacitarse en el Programa Barrios Bonaerenses y la misma no les ha permitido ni facilitado la salida de la desocupación, de la precariedad ni de la pobreza.

Consideramos que además de la capacitación para mejorar la empleabilidad de los sujetos a quienes el SCyE está destinado resulta imprescindible atender a otras cuestiones: por un lado, condiciones objetivas y por otro, aspectos de índole subjetivos. Entre las primeras nos referimos a la necesaria existencia de otras condiciones estructurales, económicas, políticas y sociales que incidan favorablemente en la inserción laboral de los grupos más vulnerables de la sociedad. Entre las segundas, consideramos que resulta relevante a la hora de la planificación e implementación de los programas atender a los sistemas de ideas de los distintos actores

involucrados¹³ en la gestión y aplicación de las políticas y a las concepciones conformadas por los sujetos destinatarios en base a sus propias experiencias y trayectorias.

Pensamos que los aspectos que aquí presentamos vinculados a los sistemas de ideas inherentes al trabajo también inciden en las posibilidades de que una política sea efectiva en términos de que cumpla los propósitos planteados

Bibliografía:

Dinatale, M. “*El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*”. Ed. La Crujía, Buenos Aires, 2004.

Gabrinetti, M., “*Discurso de los destinatarios de programas sociales de empleo y respuestas institucionales para atender la problemática de la desocupación: reflexiones sobre sus relaciones y tensiones*”, ponencia presentada en el III Encuentro de Políticas Públicas y Pobreza, FTS, UBA, Bs.As., 2009.

Gabrinetti, M., “Representaciones sociales sobre el futuro y el progreso”, en *Revista Escenarios*, FTS – UNLP, Espacio Editorial, Buenos Aires, n°11, 2006.

Gabrinetti, M., “*Representaciones sociales sobre el trabajo en 'beneficiarios' de programas de empleo*”, Tesis de Maestría, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, 2006.

Gallart, M.A., “Enfoques actuales sobre el sector informal”, En: *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*”, MTEySS, Buenos Aires, 2007.

Giosa Zuzúa, N., “Transformaciones y tendencias del mercado de empleo en la Argentina. Entre el desempleo y el empleo precario”. En Forcinito Karina y Basualdo Victoria (comp) (2007) *Transformaciones recientes de la economía argentina. Tendencias y perspectivas*, Prometeo, Universidad de Gral. Sarmiento, 2005.

¹³ Nos referimos –además de los “beneficiarios”- a los técnicos y expertos que intervienen en la planificación e implementación y evaluación; a los empresarios.

Hopp, M. "Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia" en "*El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*" Grassi, E. y Danani, C. (organizadoras), Ed. Espacio, Bs. As., 2009.

Jodelet, D. "Las representaciones sociales: fenómenos, conceptos y teoría" en "*Manual de Psicología Social*", Vol. II, Moscovici (comp.) Ed. Paidós, 1993.

Monza, A., "Los Dilemas de la política de empleo en la coyuntura Argentina Actual"; Fundación OSDE / CIEPP, Bs. As., 2002.

Moscovici, S., "*Manual de Psicología Social*", Ed. Paidós, Barcelona, 1993.

Muñiz Terra, L. "Trayectorias laborales precarias: un particular eslabonamiento de acontecimientos causales" en "Los significados de la pobreza" de Eguía, A. y Ortale, S. (coordinadoras), Ed. Biblos, Bs. As., 2007.

Neffa, J.C. (director), "*Desempleo, pobreza y políticas sociales*", Miño y Dávila, CEIL-PIETTE/Trabajo y Sociedad, Buenos Aires, 2008.

Novick, M; Palomino, H. (Coordinadores) Beccaria, A., Bisang, R., Castillo, V., Cimoli, M., Esquivel, V., Federico, J., Gallart, M. A., Gutman, G., Kantis, H., Mazorra, X., Rojo, S., Rotondo, S., Sztulwark, S., Yoguel, G.,: "*Estructura productiva y empleo. Un Enfoque Transversal*", MTEySS, Bs. As. Argentina., 2007.

Roca, E. y Moreno, J. M, "El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social", en *Informalidad y exclusión social*, Comp. Carpio, Klien y Novakovsky, Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO, OIT, 1999.

Schettini P. y Veiga, S. "Jóvenes y trabajo. Una discusión sobre la educación y la capacitación para el trabajo en Argentina" en Schettini Patricia y Cecilia Senén González *Trabajo y Relaciones Laborales en Argentina: Sector Formal e informal*. Prometeo - Universidad Nacional de La Matanza, 2007.

Trabajo, ocupación y empleo. Estudios. "Diagnóstico del Empleo no registrado", Subsecretaría de Programación técnica y Estudios Laborales (MTEySS), Publicación del MTEySS, Bs. As., Argentina, 2004.

Trabajo, ocupación y empleo. Estudios; 2º Evaluación del Programa Jefes de Hogar, Resultados de la encuesta a destinatarios, Publicación del MTEySS, Bs. As., Argentina, 2004.

Trabajo, ocupación y empleo. Estudios. Publicación del MTEySS, Bs. As., Argentina, 2006.

Trabajo, ocupación y empleo. Estudios. Publicación del MTEySS, Bs. As., Argentina, 2007.

Sitios web consultados:

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/>

<http://www.trabajo.gov.ar/>