

Propuesta temática seleccionada: Instituciones, sistemas y legitimidad

Título del trabajo: EXCLUSIÓN SOCIAL, PROGRAMAS SOCIALES Y PROCESOS DE TRABAJO INSTITUCIONALES.

Nombre y Apellido: María Ignacia Costa

E-mail y teléfono: micosta2@yahoo.com.ar - 4501-6795

Dirección postal: Condarco 3220, 6° A

Afiliación institucional: Becaria CONICET¹, Sede: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

1. Nota Introductoria:

El advenimiento de una "nueva cuestión social" (desempleo, pobreza, vulnerabilidad, exclusión y padecimiento social) ha desencadenado nuevas formas de gestión de lo social materializadas en políticas sociales focalizadas, descentralizadas, asistenciales. La puesta en marcha de las mismas ha requerido de dos niveles de intervención articulados: por una parte, la intervención del Estado a través del diseño y la implementación de políticas sistémicas, dispositivos y tecnologías reguladoras y, por el otro, la intervención de instituciones públicas a nivel local - comunitario.

Desde esta perspectiva, la propuesta de trabajo se dirige a investigar estos dos niveles interrelacionados planteado una primera aproximación al estudio de: a. la racionalidad política neoliberal y el diseño de nuevas tecnologías de gobierno para la aplicación de políticas sociales y b. programas sociales materializados en procesos de trabajo institucionales en núcleos urbanos segregados², a partir del análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El análisis de la temática sugerida implicará la utilización de una metodología cualitativa y será abordado a través del análisis de la normativa vigente acerca del programa y de entrevistas a trabajadores de instituciones públicas radicadas en el Barrio Ejército de los Andes, popularmente denominado Fuerte Apache (Ciudadela Norte, Pcia. de Buenos Aires).

¹ Director de Beca CONICET: Mg. Alberto L. Bialakowsky, Prof. Titular, FCS, UBA.

² "Por Núcleos Urbanos Segregados (NUS) entendemos aquellas unidades o complejos habitacionales que por determinaciones históricas y sociales quedan asociadas y segregadas de las macrounidades urbanas, padeciendo aislamiento social, deterioro urbanístico extremo, estigma y condiciones de vida, que los definen en

2. El rediseño neoliberal

Desde finales de los años setenta, asistimos a una nueva racionalidad político económica, cuyas características se distancian del modelo socialdemócrata de inclusión social basado en el trabajo-empleo, el modelo de seguridad social y los derechos de ciudadanía. En palabras de N. Rose y P. Miller (1992) se produce un pasaje de las llamadas racionalidades políticas y tecnologías de gobierno de bienestar a racionalidades políticas y tecnologías de gobierno de orden neoliberal, es decir, por un lado, se produce un cambio en el campo discursivo en el cual el ejercicio del poder es conceptualizado, se proveen las justificaciones morales y se distribuyen las tareas de los distintos sectores e instituciones sociales (racionalidades políticas) y por el otro se producen cambios en los programas, técnicas, aparatos y documentos a través de los cuales las autoridades dan cuerpo y otorgan efectividad a los deseos políticos (tecnologías de gobierno).

Desde esta perspectiva conceptual, la dimensión de las racionalidades políticas, en tanto prácticas sociales orientadas a resolver los problemas mundanos que se presentan (De Marinis Cúneo, 1999b), se ha transformado de cara a la crisis del modelo keynesiano y ha redefinido no sólo la forma de concebir las estructuras económicas sino también y para ello el papel del Estado. En este período se produce un avance de los procesos de integración regional y global, se impone una economía de libre mercado tanto internamente (liberalización de precios y de mercados) como externamente (apertura comercial y financiera), se acelera el proceso de desindustrialización afianzándose el sector de servicios y, convergentemente, se produce la reforma del Estado.

Si bien el enraizamiento de esta nueva racionalidad política de orden neoliberal tiene sus antecedentes en los años de la dictadura militar en la Argentina (1976), las políticas de reforma se iniciaron en 1991 con la adopción de una serie de medidas consecuentes con las recomendaciones establecidas en el llamado Consenso de Washington³, que comprendieron,

la marginalidad ecosocial, en procesos de 'guetificación' y cuyas características de hábitat las recortan del entorno urbano" (Bialakowsky, et al, 2001:73)

³ "Según John Williamson (1990, pp. 8-17), el 'Consenso de Washington' estaría constituido por diez reformas: 1) disciplina fiscal tendente a eliminar el déficit público, 2) cambio de las prioridades en relación al gasto público, eliminando subsidios y aumentando gastos en salud y educación, 3) reforma tributaria, aumentando los impuestos si esto fuese inevitable ... 4) los tipos de interés deberían ser positivos y determinados por el mercado; 5) el tipo de cambio debería ser también determinado por el mercado, garantizándose al mismo tiempo que fuese competitivo; 6) el comercio debería ser liberalizado y orientado hacia el exterior (no se atribuye ninguna prioridad a la liberalización de los flujos capitales); 7) las inversiones extranjeras directas no deberían sufrir

según R. Lo Vuolo (2001): 1. el establecimiento de una ley de convertibilidad estricta entre la moneda local y el dólar, 2. la privatización de las empresas públicas más importantes a precios bajos, con garantías públicas de tarifas y en algunos casos de ganancias; 3. la remoción, de forma asimétrica, de barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, al tiempo que se abrió la economía al libre movimiento de capitales; 4) el cambio de la deuda externa en el contexto del Plan Brady, que diversificó el riesgo de los acreedores estableciendo estrictos programas de cumplimiento bajo la supervisión de organismos internacionales y el propio gobierno norteamericano y 5) el cambio de toda la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de empleo por tiempo parcial (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido, aliviando las responsabilidades del empleador frente a los riesgos laborales.

Otra de las grandes transformaciones propiciadas por el neoliberalismo refiere al rol del Estado. En coincidencia con A. Bialakowsky (2001:3), podemos plantear que si bien *"se han difundido teorías y opiniones populares acerca de la reducción del Estado, del vacío del Estado en cuestiones referidas a la atención de lo social especialmente en los 90. Nuestra perspectiva intenta despejar este malentendido tratando de investigar que el Estado lejos de abandonar la conformación de lo social, se autotransforma para intervenir sobre la cuestión social sólo que ahora de otra manera tanto en el ejercicio y monopolio de la violencia como para establecer patrones de distribución del ingreso"*. En otras palabras, mientras que en el período 1945-1975 se privilegia el rol del Estado en la provisión de servicios y en la promoción de derechos sociales garantizando un alto nivel de *desmercantilización* (Esping-Andersen, 1993); a partir de 1975, aún cuando el discurso neoliberal impulsa una fuerte *mercantilización* del espacio social, la *estrategia o técnica positiva de gobierno* (De Marinis Cúneo, 1999a) redunda en una reconfiguración del rol interventor del Estado: *"sus acciones y políticas son tan intensas como lo eran antes, pero portadoras de significados y orientaciones diferentes ... u opuestas en muchos casos"* (Lindemboim y Danani, 2003:26).

Además, esta nueva forma de gobierno requiere desmistificar ciertas concepciones acerca de la división entre Estado y mercado. En nuestra observación, esta dicotomía resulta engañosa puesto que el mercado no puede existir sin un Estado que asegure el cumplimiento de los

restricciones; 8) las empresas públicas deberían ser privatizadas; 9) las actividades económicas deberían ser desreguladas; 10) el derecho de propiedad debería ser garantizado más firmemente" (Bresser Pereira, S/D:16).

contratos, que establezca principios de intercambio, que limite el poder de los monopolios (Beker, 2005).

La expansión de este nuevo paradigma y sus metodologías devinieron en la definición de una nueva cuestión social (Rosanvallon, 1995) o de un nuevo paradigma *postsocial* (De Marinis Cúneo, 1999) que rompe con el modelo de sociedad cohesionada, integrada, homogénea para dar lugar a una nueva realidad fragmentada, en la cual importantes sectores de la población se vuelven superfluos (De Marinis Cúneo, 1999; Antunes, 2002) y/o se encuentran en procesos de exclusión-extinción social (Bialakowsky et al, 2004). Estos procesos, a su vez, conllevan nuevas formas de padecimiento social (pobreza, indigencia, desempleo, violencia, desalojo, devastación, anomia, desamparo) (Bialakowsky et al, 2003) que hacen imperante la intervención del Estado y sus instituciones.

Las formas de intervención sobre la cuestión social esbozada precedentemente, pueden visualizarse a partir del estudio de la *gubernamentalidad* como instancia de relación entre la racionalidad política (formas de pensar y saber) y las tecnologías de gobierno (prácticas y técnicas institucionales).

La redefinición de las racionalidades políticas neoliberales comprende nuevos modos de clasificar y comprender los sujetos de gobierno y en este sentido nos encontramos con categorías tales como incluidos-excluidos; afiliados-desafiliados; ocupados-subocupados-desocupados-sobreocupados; activos-inactivos; pobres, indigentes, que definen los modos de actuar sobre o el tipo de intervención acorde a la categoría social de que se trate. Asimismo, como racionalidad política, el keynesianismo planteaba la *socialización de los riesgos* a partir de la instalación de un modelo de seguro que afrontara las situaciones de enfermedad, vejez, desempleo, los accidentes. El neoliberalismo imprimirá a la noción de riesgo una nueva connotación. Por un lado, diversos autores hacen referencia a la *sociedad de riesgo* donde la vida se colma de riesgos al empleo más flexible, plural y descentralizado (Beck, S/D), al desempleo, a no garantizar la subsistencia cotidiana, y contrariamente a la histórica "relación de dependencia", el discurso implícito que subyace a esta lógica habla de sujetos responsables por la gestión de sus propios riesgos (privatización).

Este nuevo contexto ha enfrentado al gobierno a una población sujeta a necesidades y por ende a la necesidad de reinventar las tecnologías, tácticas y estrategias a través de las cuales

fuera posible intervenir sobre ella (Foucault, 1991). Así se avanzó en el diseño de planes y programas de gobierno, los cuales, fueron "*elaborados de cara a las fallas y dificultades del gobierno*" (Rose y Miller, 1992). Este proceso de toma de decisiones estuvo fuertemente influenciado y condicionado por las metas y las estrategias dispuestas por los organismos multilaterales de crédito⁴. Mientras que el keynesianismo había desarrollado tecnologías de gobierno centralizadas y sectorializadas, con tendencias universales, el neoliberalismo desarrolla nuevas estrategias políticas para abordar la cuestión social, estas son las herramientas de focalización, descentralización, asistencia y privatización. Y basará esta manera de gobernar en la necesidad de procurar la economización más efectiva posible de los medios de gobierno (De Marinis Cúneo, 1999).

Los dispositivos de asistencia han sido históricamente una modalidad de atención de la pobreza, no obstante esto, la creciente falta de ingresos en los hogares ha dado lugar a la expansión de estos mecanismos a través de la entrega de bienes tales como alimentos, medicamentos, ropa, útiles escolares, entre otros.

En lo que respecta a la estrategia de focalización, ésta prácticamente define las políticas sociales impulsadas por organismos internacionales, especialmente porque es considerada una herramienta adecuada para enfrentar la escasez de recursos y adecuar las pautas distributivas aún cuando existen un conjunto de problemas técnicos que se derivan de ella como por ejemplo, costos de diagnóstico e implementación, riesgo de exclusión de sectores pobres e inclusión de sectores que no lo son (Filgueira, 2002). La focalización es consecuente con la racionalidad política neoliberal en la medida que clasifica, selecciona los sujetos-objetos de la política.

⁴ Si bien desde los organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, por ejemplo) se entendió que el problema de la exclusión social y la pobreza imponían mejorar los ingresos de la población afectada, a partir de: 1. centrar la atención en el crecimiento económico bajo el supuesto que dicho crecimiento activa el círculo: demanda de bienes y servicios y empleo de mano de obra para su producción y 2. la formación de capital humano que incluye garantizar la educación de la población y el acceso de la misma a la salud (Morley, 1997), la evolución de los indicadores macrosociales llevó a estos organismos a reconocer que el desempeño del mercado de trabajo se vio afectado por las tendencias demográficas, las políticas macroeconómicas, las reformas estructurales de los años noventa y el cambio tecnológico (o su falta) lo cual requiere de políticas que no dependan del mercado y de la empresa privada para afrontar la falta de ingresos en amplios sectores de la población. En este contexto, el BID señala tres tipos de intervención a cargo del Estado: 1. Programas de transferencia de ingresos, 2. Programas de protección social y 3. Acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres.

Por último, la descentralización, como tecnología de gobierno, ha sido impulsada sobre la base de argumentos que estipulan que la misma promueve la democracia y el "accountability" porque al fortalecerse los gobiernos estatales, provinciales y municipales, se promueve el acercamiento del Estado con los ciudadanos. Además, se destaca que la descentralización conduce a una mayor eficiencia y efectividad en la gestión del gasto porque permite una mejor asignación y control del mismo (Tulchin; Smulovitz y Clemente, 2004).

A los fines de este trabajo la estrategia de descentralización representa un puente entre lo macro y lo micro, entre el diseño y la implementación de programas y planes sociales, proceso en el cual, las instituciones públicas juegan un rol relevante como mediadoras de la relación entre Estado y ciudadanos (Bialakowsky, et al, 2001). La descentralización, entonces, posibilita que los programas sociales se constituyan en medios, en instrumentos, en insumos de los procesos de trabajo institucionales dando lugar a nuevas posibilidades para la atención, aunque esto no excluya la existencia de obstáculos y dificultades resultantes de los procesos de implementación de los programas y del contexto social en el cual se ejecutan.

3. Programas sociales y procesos de trabajo institucionales

"El proceso de trabajo (...) en sus elementos simples y abstractos, es una actividad orientada a un fin, el de la producción de valores de uso, apropiación de lo natural para las necesidades humanas, condición general del metabolismo entre el hombre y la naturaleza, eterna condición de la vida humana y por tanto independiente de toda forma de esa vida, y común, por el contrario, a todas sus formas de sociedad" (Marx, 1975:223).

La categoría de proceso de trabajo aplicado a los servicios ha sido cuestionada por resultar poco operativa para captar las características de los mismos. Según C. Du Tertre (1997), esta dificultad se debe a la relación de servicio entre prestatarios y beneficiarios y la dificultad de encontrar herramientas para medir la productividad. Aspecto que puede ser criticado si pensamos en las tecnologías reguladoras instaladas en los últimos años, por ejemplo, en el sector salud, referidas a la cantidad de pacientes que deben ser atendidos en el lapso de una hora de trabajo. Una segunda crítica a este concepto, con la cual coincidimos, refiere a que en la escuela, el centro de salud, el juzgado, el objeto de trabajo resulta ser un hombre, o más

específicamente, lo que se produce es el trabajo de un hombre sobre otro hombre (Bialakowsky et al, 2003).

Lo que nos interesa retomar del análisis marxista del proceso de trabajo redunda en los *elementos simples* del proceso laboral, es decir, la actividad orientada a un fin (o sea el trabajo mismo), su objeto y sus medios (Marx, 1975). Y dentro de estos elementos, consideramos importante detenernos en los medios de trabajo⁵ en la medida que resultan útiles para comprender el lugar que ocupan los programas sociales descentralizados en el proceso de trabajo institucional.

Por una parte, el proceso de trabajo institucional cuenta entre sus medios con las condiciones objetivas requeridas para que el proceso acontezca (el espacio físico), una organización preestablecida, es decir, un plan de trabajo, una distribución de tareas en el interior institucional, una serie de técnicas propias de la práctica que se trate (educativa, médica...), formas de cooperación o de trabajo colectivo (Marx, 1988) y un tipo de relación social particular en función de la división social y técnica del trabajo, en otras palabras, jerarquías y formas de disciplinamiento necesarias para el funcionamiento del proceso de trabajo (Gaudemar, 1978). Por otra parte, como ya mencionáramos previamente, identificamos los componentes subjetivos del proceso de trabajo en la medida que el proceso se despliega entre hombres, desplazando la relación sujeto-objeto.

Los programas sociales desempeñan roles diferenciados en las instituciones públicas. Por una parte encontramos aquellos programas que se constituyen en instrumentos o medios de la práctica profesional misma, un ejemplo de ello lo constituyen los programas de salud que se suman al dispositivo médico (REMEDIAR, PROMIN), y por otra parte, aquellos programas que se integran a la organización o planificación del proceso laboral, es el caso de los programas de asistencia al desempleo como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

En este sentido, la descentralización operativa de gran parte de los programas sociales vigentes incluye: 1. un proceso de trabajo interinstitucional al establecer, por un lado, una división del trabajo jerárquica entre las distintas instancias de gobierno (Nación, Provincia y

⁵ Por medios del proceso laboral, K. Marx entiende: "*una cosa o conjunto de cosas que el trabajador interpone entre él y el objeto de trabajo y que le sirve como vehículo de su acción sobre dicho objeto*" (Marx, 1975:217).

Municipio), y por otro lado, una división del trabajo horizontal dirigida a distribuir tareas de manera tal que el proceso de implementación resulte eficaz, 2. un proceso de trabajo referido a la aplicación misma del programa (conjunto de procedimientos que comprenden llenado de planillas, certificaciones y estadísticas) y 3. un proceso implícito de adaptación del programa al proceso de trabajo institucional.

En lo que sigue se presenta una primera aproximación al análisis de la relación entre programas sociales y proceso de trabajo institucional, tomando como caso el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Destacamos que este análisis es incipiente y forma parte de un proceso más complejo de investigación en el que se pretende analizar esta relación a partir del estudio de un grupo de programas sociales más amplio.

4. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en los procesos de trabajo institucionales

El diseño del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) contempla una normativa específica que menciona el problema que enfrenta el gobierno, los fundamentos sobre los cuales se basa para crear el programa, los requisitos de acceso al programa y la modalidad bajo la cual deberá operar el programa. A manera de resumen podemos decir que el diseño del PJyJHD prevé brindar una ayuda económica de ciento cincuenta pesos mensuales (150 pesos) a jefes y jefas de hogar desocupados con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social.

A los efectos de comprender el proceso de trabajo que desencadena el programa consideramos relevante hacer referencia al proceso de implementación del mismo, es decir, la modalidad de organización y planificación del programa. En el marco normativo (Decreto 565/02 y Res. Conjunta 284/02 y 91/02) se estipula que el programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios.

En este sentido, la normativa define las atribuciones propias de las distintas instancias de gobierno: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), será la autoridad de aplicación del programa y, a través de la Secretaría de Empleo, establecerá los límites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos

atinentes al circuito de liquidación; diseñará los programas de formación profesional y capacitación y creará un registro de empleadores, destinado a la inscripción de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del programa para el desarrollo de actividades laborales. Por su parte, las jurisdicciones provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asumen la responsabilidad correspondiente a la ejecución y al desarrollo del programa, deben remitir a MTEySS el modelo de informe de distribución, es decir, el listado de los municipios y comunas con la que se hubieran celebrado convenios así como el registro de beneficiarios de planes sociales provinciales y sus respectivas actualizaciones. En esta instancia se crea un Consejo Consultivo Provincial, el cual tendrá a su cargo establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos, velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios, y controlar y monitorear el desarrollo y ejecución de los proyectos a llevarse a cabo en el marco del programa. Como última instancia, se crean Consejos consultivos municipales o comunales, los que tendrán a su cargo recibir las solicitudes de los postulantes, confeccionar los listados de beneficiarios a participar en el Programa, y seleccionar los proyectos que le fueran presentados para ser considerados por las autoridades ejecutoras.

En esta manera de distribuir las tareas convergen una división del trabajo horizontal y una de tipo vertical (nacional, provincial y municipal). *"En el primer aspecto, son las exigencias de la eficacia técnica, del rendimiento, las que prevalecen; en el segundo, son las relaciones de dominio y de jerarquía las esenciales"* (Naville, 1963:370-371). Si bien el mecanismo de descentralización supone el pasaje de poder y atribuciones de los gobiernos nacionales hacia los gobiernos locales, no por ello el MTEySS (nivel nacional) renuncia a su rol de máxima autoridad en la ejecución del PJyJHD.

Por otra parte, en esta misma normativa se especifican las instancias de control y evaluación, la más importante, es el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), integrado por tres representantes, *ad-honorem*, de los siguientes sectores: organizaciones de empleadores, organizaciones sindicales de los trabajadores, organizaciones no gubernamentales, instituciones confesionales y representantes del gobierno nacional. Entre las funciones que se le atribuyen a este órgano, citamos las de supervisar la utilización de los fondos, efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación profesional y capacitación y establecer la evaluación externa del programa a través de Universidades Públicas y/o de Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales. Otros

órganos que intervienen como mecanismos de control son el ANSES y los Consejos Consultivos provinciales y locales los cuales deben confeccionar la lista única de beneficiarios por municipio y controlar que no existan irregularidades en la selección de beneficiarios.

En este sentido, podríamos decir que el control que se ejerce sobre el programa es de tipo *panóptico* (Foucault, 1976), aún cuando la composición del organismo de cuenta de un intento por dar lugar a la participación de diferentes sectores en el diseño del mecanismo de control. En otras palabras, se ejerce una *función de inspección* que se basa en visitas a los espacios en los que se realizan las contraprestaciones, y consecuentemente en la elaboración de un informe de situación que se transmite a las autoridades correspondientes, en un sistema de cruce de información entre organismos para detectar infracciones, un registro de asistencia que los beneficiarios deben firmar a los efectos de confirmar que se encuentran realizando las contraprestaciones pre-establecidas.

Este mecanismo de control puede visualizarse en la experiencia de implementación institucional del PJyJHD en el Barrio Ejército de los Andes (Ciudadela Norte, Pcia. de Buenos Aires). En palabras de una trabajadora municipal (Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005):

"(hablando de las inspecciones) venían y le preguntaban cuántas horas hacían, qué hacían, si estaban contentos. Depende quien estaba de turno"

"Al principio tenían planillas con entradas y salidas porque tenían que ser 4 horas diarias, 20 semanales. Desde ya eso no se hizo así, se fue acomodando, buscando un horario que permitiera dejar a los chicos en la escuela, irlos a buscar..."

De esto último se desprende la necesidad a la que se enfrentaron los municipios de adaptar el programa a la realidad de los habitantes, en especial de las mujeres, las cuales constituyen un porcentaje muy importante de los beneficiarios del plan. Referimos al contexto en el cual llega el programa al Barrio Ejército de los Andes no es una cuestión menor, ya que de acuerdo a los datos censales correspondientes al relevamiento 2001, *"el 39% de la población es pobre (coyuntural, estructural o extremo), el 77% de los hogares padece hacinamiento. El 20% de la población se encuentra desocupada y en el 33% de los hogares la jefa de familia es mujer.*

En cuanto al nivel educativo, el 15% de la población es analfabeta, el 33% de la población asiste a algún establecimiento educativo" (Bialakowsky et al, 2004).

Tanto a nivel del municipio como de las instituciones públicas que de él dependen (Centros de Salud, Establecimientos escolares, etc.) lo que fundamentalmente introduce nuevas estructuras y reorganizaciones en los procesos de trabajo institucionales es la gestión de las contraprestaciones. Este requisito no se incorporó desde el comienzo en el diseño del plan, sino que fue posterior, lo cual produjo efectos diversos en la subjetividad de los beneficiarios y en determinados sectores sociales que entendieron que este requerimiento contradecía el espíritu original del plan vinculado a la promoción del derecho familiar de inclusión social (Lo Vuolo, 2002).

La contraprestación fue definida como *"la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación o comunitarias"* (Res. 312/02). Esto significó un verdadero desafío para los municipios.

"MS: (...) vas a los municipios y les cuesta mantener 10.000 beneficiarios, es más que la planta permanente de...

MI: No sólo la administración sino toda esta cuestión de la asignación de recursos para que los beneficiarios puedan llevar adelante las tareas.

MS: Exacto, ninguna empresa tiene la cantidad de beneficiarios que tienen algunas localidades. Hay que tener capacidad de organización y además, que se supone que tiene que ser útil, no se puede tener a la gente perdiendo tiempo en un lugar" (Entrevista a asistente técnica del Banco Mundial, 2005).

En el caso de la delegación municipal del Barrio Ejército de los Andes, la gestión de las contraprestaciones desencadenó un proceso de organización de cursos de capacitación y de actividades comunitarias que si bien en su mayoría comprendían tareas de limpieza en el perímetro del Barrio, también se extendieron a labores de mantenimiento en establecimientos educativos, y al desarrollo de distintas actividades al interior del centro de salud. En este caso se propició que la definición y distribución de tareas se hiciera de manera consensuada con los beneficiarios quebrando con el método de *cooperación despótica* (Gaudemar, 1978) típico del sistema capitalista.

"Desde la Delegación manejamos 900 planes (contabilizando Planes Jefes y Jefas y Bonaerenses) (...) Al principio eran unos 50 más o menos. Acá se implementaron cursos, se dio la posibilidad a la gente que termine sus estudios, incluso hay gente que está en la universidad. Y les dimos la posibilidad a los que habían estudiado cerámica, telar, idiomas, que dieran cursos de eso. Nos organizamos con la misma gente. La misma gente decía algo tenemos que hacer por esto que recibimos y entonces decía: yo se hacer esto, yo lo otro..." (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

Una segunda fuente de derivación de contraprestaciones resultaron las instituciones públicas. El caso de los centros de salud y hospitales fue muy particular, especialmente en el Partido de Tres de Febrero, ya que con el paso del tiempo los beneficiarios se incorporaron a la estructura organizativa institucional supliendo la falta de recursos humanos en estos espacios. Así lo relata una médica del Centro de Salud del Barrio Ejército de los Andes:

"J: (...) primero las mandaron así shum..."

MI: ¿Y ahí cómo hicieron?

J: Y ahí (se) distribuyó a las chicas de acuerdo a la aptitud de cada una. Las chicas más jóvenes, que son más despiertas, se las puso en la ventanilla para atender a la gente, a dar turnos, archivar historias y bueno ese tipo de cosas y las señoras más grandes para limpieza. Después se fue decantando todo eso, quedaron unas pocas y nos arreglamos con esas chicas".

(...)

"Al principio era mucha gente y había mucha gente en la administración, eso era medio caótico, se tornó una situación medio caótica porque se superponían las cosas que se hacían, y eso era porque había mucha gente, ahora que son menos están más definidas las tareas de cada una. (Y después) se fue decantando todo eso y a los trabajadores les pareció bien que hubiera gente, además las necesitábamos".

La implementación del PJyJHD acarreó ventajas y dificultades en los procesos de trabajo institucionales las cuales son percibidas diferencialmente de acuerdo al grado de implicación institucional en relación al plan. En el caso analizado encontramos que mientras el centro de salud, por ejemplo, prioriza las ventajas de la incorporación de beneficiarios del PJyJHD, el

municipio reduce las ventajas, enfatizando en las dificultades que enfrentan en la gestión de los planes.

Acerca de las ventajas, los entrevistados manifiestan que:

"(hablando de las ventajas que acarrea el PJyJHD para la institución) A parte el hecho de estar alguien en la ventanilla... Normalmente a la mañana hay una persona y después chau, olvidate, en las 8 horas restantes no había nadie. Ahora hay constantemente gente en la ventanilla. Bueno, la ventaja es enorme, la limpieza también. Antes a la mañana se limpiaba y después... en eso mejoró muchísimo, fue enorme la ayuda. Antes teníamos bastantes problemas, más ahora que somos más médicos eso ayuda mucho". (Entrevista a médica del Centro de Salud del Barrio Ejército de los Andes, 2005)

"Lo que rescato es la capacitación para las personas, es lo más. Además brindarle a una persona que se preparó que de determinado curso... acá se dio, pudieron dar las clases". (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

Acerca de las dificultades, los entrevistados manifiestan que:

"Al principio la Delegación se ocupaba de controlar el tema de la limpieza y yo del tema de los cursos. Después nos quedamos. Nos dimos cuenta que el barrio pasó a ser un desastre. Cada uno limpiaba la zona donde vivía y eso se dejó de hacer. Al principio se hacían grupos de 20 personas por sector para la limpieza, luego se dejó de hacer y ahora queremos aprovechar el reempadronamiento para reorganizarlo. Es que se perdió el control porque hay mucha gente que cobra y no está haciendo nada. Se lo tomó como que era una obligación del gobierno darle los 150 pesos sin hacer nada. Además se contempló que estuvieran haciendo changas y fuimos demasiado flexibles. Dejaron de hacer la contraprestación y eso generó mucha dejadez: 'Si él no hace nada y cobra, yo tampoco' Fue una reacción en cadena" (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

"El tema de los planes es muy triste. Si mi barrio está sucio tengo que ver yo como solucionarlo. Te tira más abajo en vez de levantarte. Fue una solución para un momento,

pero ese momento ya pasó. Hoy por hoy es fomentar vagos, se envió, También porque se los usa mal, porque en tiempo electoral se los usa, si hay una manifestación, tenés que invitarlos, pedirles que vayan" (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

"(hablando del tema de los recursos para las contraprestaciones) Se decía que el municipio se iba a hacer cargo y no. Por eso se hicieron cursos de manualidades y reciclado porque los hacían con los que había en la casa, o iban a pedir guata a una fábrica, a veces preparándoles una nota se la daban. Con el tema de los tejidos hacían bufandas, chalinas y después las vendían. Hay una mamá que hace los gorros para la hinchada de Boca. Y con el tema de las herramientas se fue negociando con la gente: había gente que tenía dos semanas de changa y a cambio traía dos escobas y se hicieron festivales para comprar insumos" (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

Por último, nos preguntamos si el programa comprende la especificidad social, y en este sentido podemos señalar dos cuestiones, la primera, a nivel local-comunitario, reflexionando acerca del caso del Barrio Ejército de los Andes y, la segunda, a nivel global-nacional a partir del análisis de datos estadísticos.

En el primer caso observamos que las condiciones de vida al momento de la implementación del plan llevaron a poner bajo el amparo del mismo a grupos poblacionales heterogéneos, carentes de ingresos. Recordemos que el plan se presentaba como un derecho familiar de inclusión social y que proyectaba su universalización en un futuro no muy lejano. Sin embargo, el requisito de una contraprestación hizo visible esta heterogeneidad, recluyendo un porcentaje de este universo, inhabilitado para efectuar la contraprestación, a una planilla titulada: "casos sociales". Asimismo, la arbitrariedad en la asignación del Plan redujo su eficiencia.

"Tenemos gente con HIV que tienen un Plan Jefes y no deberían estar ahí, deberían estar en otro tipos de programa (...) El que no comía en aquel momento, sigue sin comer o ya no están vivos. Porque hay gente que ya no la podés poner en el programa. Hay casas donde no llegó el plan y casas en las que hay más de un miembro con plan" (Entrevista a trabajadora municipal, Delegación Municipal, Barrio Ejército de los Andes, 2005)

En segundo lugar, si tomamos como parámetro de comparación los datos proporcionados por el INDEC, para el segundo semestre de 2004, hallamos que si se incluye el ingreso proveniente del PJyJHD, el 15% de las personas se encuentran en situación de indigencia y el 40,2% son pobres mientras que si se excluye el ingreso proveniente de PJyJHD, el 18,2% resulta indigente y el 40,9% pobre⁶, así podemos concluir que *"el ingreso proveniente del PJyJHD incide en los niveles de indigencia y su impacto es casi inexistente en los niveles de pobreza. Si además observamos la canasta de indigencia y de pobreza, corroboramos, también, que el monto asignado a cada Jefe o Jefa de Hogar sólo impacta en niveles de indigencia extrema, pero no reivindica los derechos sociales de ciudadanía a gozar de un nivel mínimo de vida, de bienestar y seguridad económica (Marshall, 2000; Pautassi, et al, 2003) y por ende, contradice su objetivo principal: garantizar un derecho familiar de inclusión social. Según datos publicados por el INDEC, el costo de la canasta de indigencia, que sólo cubre alimentos, para el Gran Buenos Aires, para un adulto, en diciembre de 2004 fue de 108,36 pesos. Resulta importante también mencionar los valores de la canasta de pobreza para ese mismo período, que utiliza la canasta básica de alimentos y se la amplía con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios, como vestimenta, transporte, educación o salud. Esta canasta, para el Gran Buenos Aires, en diciembre de 2004, para el caso de un varón adulto fue de 239,48 pesos (Fuente: INDEC, Información de Prensa, 15-3-05)"* (Costa, 2005:17).

5. Reflexiones finales

A modo de cierre de esta presentación quisiéramos señalar dos cuestiones, la primera, referida a la impronta neoliberal en la gestión de lo social y, la segunda, vinculada con los procesos de trabajo institucionales derivados del diseño de nuevos dispositivos de intervención.

En lo que respecta a la primera cuestión, el pasaje de una racionalidad política keynesiana a una nueva racionalidad de orden neoliberal impuso un rediseño de las instituciones públicas a través de la implantación de ajustes, jubilaciones masivas, falta de renovación de personal, sistemas de autogestión. Desde esta perspectiva, la introducción de nuevas herramientas de

⁶ Fuente: Cuadro: "Incidencia del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Pobreza y la Indigencia ", INDEC, Información de Prensa, 15-3-05.

gestión (descentralización, focalización) convergentemente con la reforma de los sistemas de salud, educación, previsión social y trabajo moduló las prácticas institucionales, las cuales, a su vez, debieron enfrentarse a la nueva cuestión social. Los paradigmas tradicionales entraron en crisis y las prácticas profesionales se vieron desbordadas por la complejidad de las problemáticas (Bialakowsky et al, 2001) aun cuando intentaron ser compensadas con la introducción de programas sociales focalizados.

La segunda cuestión se desprende de la primera. Las dificultades planteadas a lo largo del texto acerca de la implementación de los programas sociales requiere: 1. mecanismos de traducción del discurso normativo en la práctica más precisos; 2. que se aseguren los instrumentos de ejecución con el fin de no dejar a la deriva a las instituciones encargadas de su aplicación y 3. comprender la necesidad de adaptación de los programas a los contextos sociales sin que esto sea interpretado como una infracción a la ley vigente.

Finalmente, consideramos que en la medida que lo social se transforma y se complejiza, requiere de nuevas formas de intervención que lo comprendan en su especificidad, en su contexto, de manera integral y participativa. Este pareciera ser el desafío que enfrentan los programas sociales y las instituciones públicas hoy.

Bibliografía citada y consultada

- Alvarez Uría, Fernando, "Retórica neoliberal. La gran ofensiva de los científicos sociales contra las políticas sociales en EE UU", en *Claves de Razón Práctica* Nro. 80, Marzo 1998.
- Antunes, Ricardo, "A necessidade e a superfluidade do trabalho" en Dilución o mutación del trabajo en Bialakowsky, Alberto L. (comp.), *América Latina o Trabalho: entre a perenidade e superfluidade. Trabalhos para el XXIV Congreso ALAS 2003*, Arequipa, Perú., Ed. Herramienta, Buenos Aires, 2003.
- Beck, Ulrich, Cap. 6, "Desestandarización del trabajo productivo: el futuro de la formación y de la ocupación" en *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, S/D.
- Beker, Víctor A., "La falacia del Mercado sin Estado" en *La Gaceta de Económicas*, *Página 12*, Buenos Aires, 26/10/2005.
- Bialakowsky, Alberto L., "Políticas sociales y exclusión social en la Argentina finisecular frente a la integración continental", Robarts Institute, Universidad York, Toronto, Mimeo, 2001.
- Bialakowsky, Alberto L.; Reynals, Cristina; Crudi, Roxana; Costa, María Ignacia; Zagami, Mónica; Villar, Guillermo, "Las instituciones públicas y el proceso de exclusión-extinción en núcleos urbanos segregados: las subjetividades moduladas", ponencia presentada en el *II Congreso Nacional de Sociología - VI Jornadas de Sociología de la UBA - PRE ALAS 2005, Taller: Subjetividad, cultura política y des-pacificación social*, 20 a 23 de octubre de 2004, Buenos Aires, Argentina. Publicada en CD, editado por la Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Bialakowsky, Alberto L.; Reynals, Cristina; Zagami, Mónica; Crudi, Roxana; Costa, María Ignacia y Haimovici, Nora M., "Procesos sociales de exclusión-extinción. Comprender y coproducir en las prácticas institucionales en Núcleos Urbanos Segregados" en Mota Díaz, Laura y Cattani, Antonio D. (coord.), *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, Editorial Cigome S.A., México, 2004.
- Bialakowsky, Alberto L.; Rosendo, Ernestina; Costa, María I., "Padecimientos sociales e intervenciones en la Salud mental actual. Un análisis del discurso de los profesionales de la salud mental", ponencia presentada en las V Jornadas Nacionales de Debate Interdisciplinario en Salud y Población, Area de Salud y Población Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 21 de julio de 2003.

- Bialakowsky, Alberto L.; Lusnich, Cecilia; Rosendo, Ernestina; Haimovici, Nora; Costa, María Ignacia; Benítez, José; Camps, Pablo; Crudi, Roxana; De Bellis, Mirta; Escudero, Valeria; Fraga, Ariel; Franco, Delia; Kwsznieryk, Andrea; Nieto, Karina; Quiroz, Laura; Scali, Luis; Tissot, Mariana; Toledo, Victoria, "Proceso de trabajo y padecimiento en la exclusión social" en *Revista Herramienta*, Nº 15, p. 67-90, Buenos Aires, 2001.
- Bresser Pereira, Luiz C., "La crisis de América Latina, ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal?, S/D.
- Bresser Pereira, Luiz C., "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Desarrollo Económico*, vol. 38, Nº 150, Jul. - Sep. 1998.
- Costa, María Ignacia, "Crisis del trabajo, políticas sociales y propuestas alternativas", ponencia presentada en el 7º *Congreso ASET: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades*, Buenos Aires, 2005. Publicada en CD.
- De Marinis, Pablo, "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (o un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)", en García Selgas, F. y Torre, R. (Comps.): *Globalización, riesgo, reflexividad, Tres temas de la Teoría social contemporánea*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999 a.
- De Marinis, Pablo, "La disolución de lo social y la reinención de la comunidad (apuntes para una sociología de la 'postsocialidad')", ponencia presentada en el XXII Congreso de Alas, Concepción, Chile, 1999 b.
- Du Tertre, Christian, "Un enfoque sectorial del trabajo" en Boyer, Robert y Saillard, Yves (eds.) (1997), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Vol. II, Asociación "Trabajo y Sociedad", Oficina de Publicaciones del CBC, UBA.
- Filguera, Fernando, "Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (II)", Enciclopedia género, estilo, cosas en general en <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones2.htm>
- Foucault, Michel, "La gubernamentalidad", en *Espacios del Poder*, La Piqueta, Madrid, 1991.
- Foucault, Michel, Vigilar y Castigar. Siglo XXI. México, 1987 (1976).
- Gaudemar, Jean Paul (1978), "Preliminares para una genealogía de las formas de disciplina en el proceso capitalista de trabajo" en *Espacios de poder*. Autores varios, Ed. La Piqueta, 1991.
- Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas sociales argentinas e perspectiva comparada*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.

- Lo Vuolo, Rubén M., "Alternativas. La economía como cuestión social", Altamira, Buenos Aires, 2001.
- Lo Vuolo, Rubén: "¿Ingreso ciudadano?" en *Revista 3puntos* N° 250, Buenos Aires, abril 2002.
- Marx, Karl, Cap. V "Proceso de trabajo y proceso de valorización" en *El Capital*, Tomo I. Vol. I, Siglo XXI editores, primera edición 1975, segunda edición 1996, España.
- Marx, Karl. Cap. XI. "Cooperación" en *El Capital*, Ed. S. XXI, México D.F., 1988.
- Naville, Pierre, "División del trabajo y distribución de las tareas" en Cap. XI., "El progreso técnico, la evolución del trabajo y la organización de la empresa" en Friedmann, Georges y Naville, Pierre (1963), *Tratado de sociología del Trabajo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Rosanvallon, Pierre, *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*, Manantial, Buenos Aires, 1995.
- Rose, Nikolas y Miller, Peter, "Political Power beyond the state: Problematics of government", en *British Journal of Sociology*, 43, 2, págs. 173-205, 1992.
- Toulchin, Joseph, Prólogo; Smulovitz, Catalina y Clemente, Adriana, "Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina" en Clemente, Adriana y Smulovitz, Catalina (comp.), *Descentralización, políticas sociales y participación democrática en Argentina*, WWICS - IIED, Buenos Aires, 2004.