

VII Coloquio de Transformações Territoriais

“Desenvolvimento, integração regional e territorio: marcos conceituais e de integração”

Curitiba 10 a 13 de setembro de 2008

Título: La territorialización del control social a través de las políticas de *workfare*. Una mirada a partir del caso argentino

Autor: Andrea Delfino (FCE - Universidad Nacional del Litoral)

Mesa 2: As transformações territoriais em relação às mudanças na matriz produtiva e no mercado de trabalho

Resumen

Dentro de las políticas sociales relacionadas al mercado de trabajo, el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados introduce en Argentina una característica relativamente novedosa, en la medida en que supone la obligación de una contraprestación por el subsidio otorgado. Esta característica posibilitaría incluir, de forma genérica, al PJJHD dentro de las denominadas políticas de activación, políticas activas de trabajo, programas de ayuda para el trabajo o *workfare*, por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Más allá de diferencias de énfasis, de objetos de análisis y/o de puntos de vistas teóricos, una serie de autores concuerdan que este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado neoliberal, en la medida en que el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación, la cual se ve reforzada por fuertes dispositivos de control social.

El objetivo de este trabajo es tratar de dar cuenta de la particular forma en la que opera el control social sobre los beneficiarios del PJJHD, buscando reconstruir sus mecanismos y lógicas de funcionamiento, focalizando no sólo en las formas planificadas, públicas y estatales del control sino también en sus mecanismos espontáneos e informales.

La reconstrucción de los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de los informantes clave.

Palabras claves: workfare - control social - territorialización

Resumo

Dentro das políticas sociais relacionadas ao mercado de trabalho, o Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados introduz na Argentina uma característica relativamente inovadora, na medida em que contem a obrigação de retribuir pelo subsídio outorgado. Esta característica possibilitaria incluir, de forma genérica, ao PJJHD dentro das denominadas políticas de ativação, políticas activas de trabalho, programas de ajuda para o trabalho ou *workfare*, por se tratar de um programa asistencial condicionado ao trabalho. Para além de diferenças de ênfasis, de objetos de análise e/ou de pontos de vistas teóricos, uma série de autores concordam que este tipo de políticas se corresponde com as características do Estado neoliberal, na medida em que o direito ao trabalho é substituído por uma obrigação, a qual se vê reforçada por fortes dispositivos de controle social.

O objetivo deste trabalho é tentar de dar conta da particular forma na que opera o controle social sobre os beneficiarios do PJJHD, procurando reconstruir seus mecanismos e lógicas de funcionamento, focalizando não só nas formas planificadas, públicas e estatais do controle mas também em seus mecanismos espontâneos e informais.

A reconstrução dos procedimentos, mecanismos e dispositivos através dos quais opera o controle social se realizou através da técnica dos informante-chave.

Palabras-chave: workfare - controle social- territorialização

Introducción

A partir de la década del 90, Argentina experimenta una profunda transformación estructural derivada de la declinación del papel regulador del Estado y de la consolidación de un nuevo orden en el plano económico. El nuevo modelo de acumulación, surgido en 1991, produce fuertes transformaciones tanto en las formas de organización y gestión de trabajo como en la provisión de bienes y servicios considerados básicos y antiguamente garantizados por el Estado. Estas transformaciones actúan produciendo drásticas modificaciones en la estructuración de la sociedad argentina.

La desintegración progresiva del mercado de trabajo y el consecuente aumento del desempleo y subempleo, que multiplicaron la existencia de franjas de vulnerabilidad en la sociedad, constituyen el mapa crítico de los impactos de estos procesos sobre las relaciones laborales y sobre las formas de integración social.

El quiebre del modelo de acumulación, en diciembre de 2001, lleva a que el nuevo gobierno justicialista centre su accionar en el diseño de programas sociales como estrategia de estabilización de la vida social en los segmentos de riesgo. Surge de esta manera, a principios de 2002, el mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina, el denominado Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD).

Dentro de las políticas sociales relacionadas al mercado de trabajo, el PJJHD contenía una característica *relativamente* novedosa para nuestro país: suponía la obligación de una contraprestación por el subsidio otorgado. Esta característica posibilitaría incluir, de forma genérica, al PJJHD dentro de las denominadas políticas de activación, políticas activas de trabajo, programas de ayuda para el trabajo o *workfare*, por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Más allá de diferencias de énfasis, de objetos de análisis y/o de puntos de vistas teóricos, una serie de autores (Britos y Caro, 2002; Danani y Lindenboim, 2003; Freyssinet, 2006; Handler, 2003, Lo Vuolo, 2001) concuerdan que este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado

neoliberal, en la medida en que el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación, la cual se ve reforzada por fuertes dispositivos de control social.

En este sentido, el objetivo de este trabajo es tratar de dar cuenta de la particular forma en la que opera el control social sobre los beneficiarios del PJJHD, buscando reconstruir sus mecanismos y lógicas de funcionamiento. No sólo se focalizará en las formas planificadas, públicas y estatales del control sino también en sus mecanismos espontáneos e informales.

1.- Algunas `consideraciones preliminares

El PJJHD se implementa por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 165/02 y tiene por objetivo superar la situación de desprotección de los hogares cuyos jefes se encuentran desocupados. Poco tiempo después, el decreto 565/02, denominado “Derecho Familiar de Inclusión Social”, reglamenta el nuevo programa para ser aplicado, inicialmente, hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el país.

El Derecho Familiar de Inclusión Social sería garantizado a partir de una serie de propósitos:

- a) asegurar la escolaridad de los hijos/as y el control de la salud,
- b) incorporar a los beneficiarios/as a la educación formal y/o actividades de capacitación laboral que coadyuvasen a su futura reinserción laboral,
- c) incorporar a los beneficiarios/as a proyectos productivos o servicios comunitarios bajo la modalidad de la contraprestación.

El PJJHD aseguraba un ingreso mensual mínimo de 150 pesos a familias en condiciones de pobreza, cuyo jefe/a de hogar fuera argentino (nativo o naturalizado), se encontrase en condición de desocupación y tuviera al menos un hijo menor de 18 años. El beneficiario debía retribuir este ingreso con la realización de una contraprestación, con una dedicación diaria no inferior a cuatro horas ni superior a seis. Dentro de la normativa se estipulaban cuatro modalidades o “componentes” en el esquema de contraprestación: 1.- actividades comunitarias, 2.- capacitación y formación profesional, 3.- actividades productivas y 4.- reinserción laboral.

Si bien estas constituyen las características básicas del Programa en términos normativos, es preciso considerar una serie de factores singulares relacionados con la puesta en marcha y con la implementación del mismo a los largo del tiempo¹. La primera singularidad está dada por el hecho que el Programa se implementa en un contexto de elevado ausentismo de los beneficiarios a las actividades de contraprestación.

Una segunda característica es que esas actividades –por tratarse en su gran mayoría de actividades comunitarias- poco aportan a la construcción de escenarios de reinserción laboral. Sólo quedarían exceptuados de esta línea de análisis aquellos beneficiarios que participan de programas de reinserción laboral o contraprestación educativa, los cuales constituyen menos del 12% de los beneficiarios que realizan tareas de contraprestación según los registros oficiales. (Delfino, 2007a y b).

Una tercera singularidad a tener en cuenta es que puede inferirse la existencia de un acuerdo tácito entre los coordinadores de los centros comunitarios y asociaciones civiles y los beneficiarios en relación al no cumplimiento en forma estricta de la retribución de entre cuatro a seis horas diarias en actividades de contraprestación fijada por la normativa. En este sentido, no existiría una correspondencia o proporcionalidad estricta entre la contribución de los beneficiarios y el subsidio otorgado por el Estado, sino simplemente la necesidad de contribuir “en alguna medida” para tener derecho a recibir una porción de recursos.

Estas singularidades constituyen un dato fundamental a la hora de poder analizar los mecanismos a través de los cuales opera el control social. La reconstrucción de los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de los informantes

¹ Estos datos surgen el trabajo de campo de la tesis de doctorado de la autora de este artículo. La tesis cuyo título tentativo es “Tiempo y cotidianidad en el mundo del no-trabajo. Un análisis a partir del uso del tiempo en beneficiarios de planes sociales en la ciudad de Rosario” se encuentra en etapa de redacción final.

clave². Este tipo de metodología supone otorgar un inmenso valor a una interpretación microscópica del discurso social y la posibilidad de fijar esos discursos a través de una investigación. Sin embargo, la importancia de esta técnica no se encuentra sólo en abrir las puertas a un análisis micro, sino que permite además abandonar el punto de vista único, central y dominante en que se sitúa generalmente el observador en provecho una perspectiva que de cuenta de la pluralidad de puntos de vista coexistentes e incluso, a veces, en conflicto (Bourdieu, 1997).

2.- Descentralización administrativa y control social

En programas de gran envergadura -como el PJJHD- la descentralización administrativa permite por un lado mayores niveles de ejecutabilidad a través de la mediación de las jurisdicciones provinciales y municipales, abre instancias locales de participación y posibilita una relación de mayor proximidad con los beneficiarios, pero conlleva de forma conjunta la descentralización del control social³. En el caso argentino, la descentralización administrativa se constituye en un elemento clave del nuevo modelo de gestión impuesto por las políticas neoliberales y de las nuevas formas de acceso a la ayuda social.

En el caso específico del PJJHD, sólo algunas áreas se ejecutaban de manera descentralizada mientras otras (tales como el pago a los beneficiarios, la articulación con otros programas del Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social, el registro de personas que cobran el subsidio y la determinación de las “bajas” de beneficiarios) permanecen bajo la órbita de los organismos nacionales. Un elemento central de la descentralización que comportaba el Programa, está relacionado con la gestión a nivel local de las actividades de contraprestación.

² Se trata fundamentalmente de los líderes (presidentes/as, coordinadores/as, secretarios/as generales, etc.) de las organizaciones de base territorial en las cuales los beneficiarios realizan las tareas de contraprestación y/o de las personas que realizan actividades de gestión en las mismas (secretarios/as).

³ En términos generales, el control social forma parte del proceso de dominación, pero “una parte que consiste en la construcción de hegemonía; una parte que se maneja en los registros discursivos de la regulación, conformidad, acuerdo, participación y balance, antes que en los niveles de represión, pacificación, conquista y censura” (Sumner, 2003: 10). En este sentido, y en términos foucaultianos, puede ser visto como interno al proyecto disciplinario cuyo mecanismo central fue siempre “docilidad-producción-ganancia” y cuyo objeto central era/es la autodisciplina.

Este proceso actúa erigiendo al Estado municipal y a un sinnúmero de organizaciones de base territorial en actores centrales tanto en la implementación y ejecución a nivel cotidiano como en el control molecular de la retribución a la que se comprometían los beneficiarios del mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina.

El importante número de ausencias de los beneficiarios a las actividades de contraprestación aparece claramente refrendado por los relatos de los informantes clave:

“A partir de 2001 comenzamos a recibir a personas que contraprestaban en el Centro. Al comienzo había muchas personas, cerca de 100 aproximadamente. Hoy tenemos sólo 5, entre comedor y limpieza” (vicepresidente de institución).

“Cerca de 100 personas contraprestaban tres horas por día (...).actualmente hay dos personas con el plan Jefes y Jefas que están trabajando aquí” (coordinadora de institución).

“Cercanamente a 100 personas frecuentemente concurrían a trabajar. Pero en los últimos meses han dejado muchas personas. Todos los meses se van cayendo. Podríamos decir que, ahora, casi siempre vienen cerca de 60-70 personas nada más” (presidenta y secretarias de institución).

A partir de los relatos de los informantes clave, las ausencias de los beneficiarios se explicaría por la falta de realización de uno de los dispositivos de control social delimitados: el control local sobre el cumplimiento de las actividades de contraprestación⁴. Dentro de las políticas de *workfare* la retribución, laboral o educativa, por beneficio otorgado constituye una forma de alejar a los desocupados de las conductas desviadas reintegrándolos a través del trabajo. Como señaláramos, este dispositivo de control recae en manos de la administración local en virtud de los mecanismos de las políticas de descentralización:

⁴ Este planteo se vincula con la dimensión planificada, pública y formal que contiene el control social.

“Supuestamente, según lo que se informa en la página de la Municipalidad, el requisito es que cada beneficiario contrapreste por 4 horas. Pero nadie lo controla. Nosotros cuando empezamos teníamos cerca de 250 personas. Teníamos mucho trabajo. Había grupos que se encargaban de la limpieza del barrio, otros pintaban plazas y demás, grupos de mujeres haciendo manualidades que luego podían vender. Pero todo eso se perdió. Cuando empezaron a ver que nadie controlaba empezaron a dejar. “Yo no vengo porque fulana no viene y sigue cobrando. ¿Para que voy a ir yo?”, eso nos dicen” (presidenta y secretarias de institución).

“Al no controlar, no hay manera de que no haya injusticia” (coordinadora de institución).

“La Municipalidad anteriormente controlaba a la gente que contraprestaba, ahora eso no ocurre más. El proyecto antes decía que tenían que trabajar para poder cobrar, ahora eso se desvirtuó. El control se hacía con unas planillas” (vicepresidente de institución).

“La gente dejó de ir a trabajar a las instituciones cuando les dieron la tarjeta para cobrar el plan, porque a partir de ese momento los controles fueron cada vez menos” (presidenta de institución).

De los relatos se desprende una clara vinculación entre el escaso número de beneficiarios realizando actividades de contraprestación y la ausencia de un mecanismo efectivo de control de estas actividades por parte del Estado municipal⁵. En efecto, y desde la perspectiva de Handler (2003), “la capacidad administrativa a nivel de campo” aparece como un elemento crucial en la implementación del *workfare*, el cual actúa realizando demandas nuevas y significativas a las administraciones locales. Es así como, a partir de ese

⁵ En rigor, y en el marco del PJJHD, esta función no es exclusiva del Estado municipal sino de los Consejos Consultivos Municipales. Entre las funciones de los mismos se encuentran: monitorear la implementación del Programa en sus jurisdicciones; velar el cumplimiento de los requerimientos de incorporación de los beneficiarios al Programa; solicitar (juntamente con el intendente municipal) las altas y las bajas de los beneficiarios; confeccionar una lista única de beneficiarios; evaluar los proyectos de contraprestación; sugerir el destino de los beneficiarios para las actividades de contraprestación; realizar el seguimiento de las contraprestaciones de los beneficiarios; recibir e

momento, los funcionarios deben pasar a tomar decisiones individualizadas y discrecionales acerca de si se cumplieron las obligaciones, qué puede considerarse excusa y qué sanciones a imponer, si es que se decide sancionar.

La posibilidad de decidir a nivel local la aplicación o no de sanciones es un elemento que no puede ser obviado en el análisis de la implementación del PJJHD en la ciudad de Rosario, sobre todo si se tiene en cuenta que la única sanción posible es la salida o la “baja” del beneficiario del Programa con los consecuentes costos en términos sociales y políticos de la aplicación de esas sanciones. En términos sociales, la reducción del número de beneficiarios que implicaría la aplicación de sanciones en Rosario actuaría repercutiendo de forma verdaderamente negativa en los ya elevados índices de pobreza e indigencia de la ciudad, cuyos promedios para el periodo 2001-2006 rondaban el 39% y el 17% de los hogares respectivamente. Mientras que a nivel político, es de prever, que los costos –tanto en términos electorales como de gobernabilidad del sistema- no sólo afectarían al gobierno nacional, sino que actuarían repercutiendo sobre la administración local, ya que esta última constituye la esfera gubernamental con la cual los beneficiarios referencian en primera instancia la gestión de las actividades de contraprestación.

Este tipo de práctica muestra claras diferencias con la forma que toma la reforma de la asistencia en Estados Unidos. Allí la mayoría de los Estados decidieron implementar sanciones estrictas por violaciones al trabajo y otros requisitos de responsabilidad personal. Las sanciones toman varias formas. Mientras algunas son aplicadas a toda la familia, otras alcanzan al incumplidor adulto sin afectar la asistencia a los niños. También existe la posibilidad de ser sancionado con una reducción de la asignación como advertencia o de ser lisa y llanamente excluido de los programas de asistencia de por vida cuando los incumplimientos laborales son continuos o repetidos (Handler, 2003). Sin embargo, este tipo de acciones no ha estado exento de críticas. Handler (2003) señala que mientras algunos sostienen que las sanciones son necesarias para

investigar las denuncias por irregularidades y solicitar las bajas correspondientes de comprobarse las mismas.

dejar sentado en los beneficiarios la seriedad de los requisitos del *workfare*, existen considerables pruebas que las mismas no modifican los comportamientos y que se abusa de ellas. Así, las sanciones actuarían como una política simbólica que reasegura a la mayoría social que “*esos vagos no van a recibir algo a cambio de nada*” (Handler, 2003: 200).

A partir de las entrevistas realizadas a los informantes clave, se puede percibir que esa “ausencia de controles” (y, consecuentemente, de sanciones) relacionada con la realización de las actividades de contraprestación convive con una serie de “regulaciones computarizadas” (Handler, 2003) que actúan excluyendo a los beneficiarios del Programa a partir de un procedimiento burocratizado. En el caso del PJJHD este mecanismo acontece de forma prácticamente automática cuando la edad de todos los hijos del beneficiario pasa a ser superior a 18 años o cuando el sistema de entrecruzamiento de datos con la ANSSES detecta algún aporte realizado al sistema:

“Algunas mujeres se caen del plan, porque el marido trabaja de albañil por 400 pesos o porque consiguen un reemplazo por un día como porteras en las escuelas y se lo sacan. Así, perjudican a personas que se esfuerzan” (presidenta y secretarías de institución).

Estos elementos permiten observar una estrecha correspondencia entre la visión de los informantes clave y los fundamentos de las políticas de *workfare*. La apropiación de los discursos neoliberales por parte de los coordinadores o de las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles (muchos de ellos beneficiarios del Programa), es claramente visualizada a través de una “palpable antropología negativa” (Offe, 1997). Esta supone que si las personas no están vigiladas o controladas no trabajan, perdiendo de esta manera los valores básicos que sostienen la sociedad. Dentro de esta lógica, el esfuerzo y la voluntad personales se convierten en las conductas más valoradas porque conllevan poder demostrar que se “merece” el beneficio y que se está dispuesto a retribuir por la asistencia recibida.

3.- Los instrumentos de control

Sin embargo, la sola idea de ausencia de controles por parte del Estado municipal sobre la realización de las actividades de contraprestación no da cuenta en forma completa de un proceso que reviste una serie de aristas por demás de complejas. Un elemento a tener en cuenta es que, aun en un marco caracterizado por los informantes como de ausencia total de controles sobre las actividades de contraprestación, de la mayor parte de los relatos surge de forma clara la existencia de un instrumento administrativo de control. Este dispositivo toma la forma de una planilla (elaborada por los entes oficiales) en la cual los beneficiarios registran su asistencia diaria en el lugar donde realizan la contraprestación:

“El control que se realiza es con las planillas. Aquí no pasa nadie de la Municipalidad, ni nada...” (secretaria de institución).

“La municipalidad no nos pide que le informemos si los beneficiarios vienen o no vienen. (...) Tenemos la planilla mensual de asistencias al día. Teóricamente la tendrían que hacer todas las instituciones, pero casi nadie las realiza” (presidenta y secretarías de institución).

“Mary [coordinadora del centro comunitario] lleva el control de las planillas como en los inicios. Una vez que completa estos datos los llevamos a la Municipalidad” (secretaria de institución).

La existencia de planillas de asistencia como instrumentos de control es clara. Sin embargo, los entrevistados, manifiestan dudas respecto a cómo proceder con ellas una vez que están completas, si deben enviarse a las oficinas municipales donde se gestiona el Programa o si deben ser retiradas por agentes del Estado de los lugares donde los beneficiarios realizan las actividades de contraprestación. Incluso en algunos centros comunitarios y asociaciones civiles manifiestan que el control a través de las planillas fue desapareciendo a medida que se reducía la cantidad de beneficiarios realizando actividades de contraprestación. Consecuentemente, el escenario que se deriva de esto es más complejo que la sola ausencia de mecanismos formales de control. Lo que puede percibirse es la existencia de un instrumento diseñado con el objetivo claro de

registro y control cuya forma de aplicación e implementación no sigue un protocolo establecido y se presenta de forma más bien confusa y caótica.

La comunicación defectuosa o pobre y las barreras cognitivas entre las instituciones estatales y las organizaciones de base territorial, por un lado y entre las primeras y los beneficiarios de los planes de empleo por otro, constituyen elementos que, sin lugar a dudas, actúan reforzando los mecanismos anteriormente descritos:

*“A veces llamábamos a Promoción Social ...o hablábamos con N.N. de Gerencia de Empleo. Pero siempre nos enterábamos por los medios sobre estas cosas [procedimientos administrativos, controles, re-empadronamientos] porque nadie venía aquí. La institución se enteraba por los medios de lo que tenía que hacer. No hay contacto directo entre Promoción Social, Municipalidad con la Institución...”
(presidenta y secretarias de institución).*

Esta problemática está presente de forma recurrente en las descripciones y análisis de la implementación de las políticas de *workfare* (Handler, 2003), pero se trata también de una problemática más amplia y más extendida en el tiempo, la cual ya había sido señalada por Sheppard en la década del 60.

4.- Las formas en que opera el control social

La ausencia de control efectivo⁶ por parte del Estado municipal de las actividades de contraprestación, no implica una ausencia total del control de los comportamientos de los individuos. Muy por el contrario el control social opera por una doble vía: a través del mecanismo del miedo y a través de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de las organizaciones de base territorial.

De las entrevistas realizadas a los informantes clave se desprende que el miedo actúa, entre los beneficiarios del Programa, como un mecanismo de control

⁶ Es decir, de un control plasmado en procedimientos administrativos claros y eficaces.

y regulación sobre los comportamientos y como un elemento, relativamente eficaz, que lleva a los beneficiarios a continuar su contraprestación:

“El miedo es la principal causa por la que las personas continúan contraprestando. Las personas que vienen son las más temerosas. Para un gran número, es la única razón por las que siguen viniendo. Nosotros lo potenciamos amenazando una baja desde la Vecinal, pero, igualmente, todos ya saben que desde el plan no las tocan” (presidenta y secretarías de institución).

“El gobierno no fiscaliza nada, no da la baja a gente que no trabaja y eso perjudica al que viene a la Vecinal a contraprestar. Ahora todos perdieron el miedo a que los den de baja porque conocen que no hay control” (presidenta y secretarías de institución).

Sin lugar a dudas, el temor a perder la asignación monetaria se ve reforzado, por el esquema de funcionamiento del *workfare* en nuestro país. Es importante tener en cuenta que el surgimiento del PJJHD supuso el paulatino debilitamiento o incluso la desaparición de programas similares anteriormente existentes. A su vez, sólo podían ser beneficiarios del PJJHD aquellas personas (que reuniendo todos los requisitos) se hubieran incorporado al mismo al momento de su creación. El Programa no admitía incorporaciones posteriores. Si a esto le sumamos que la única sanción posible por no cumplir alguno de los requisitos era la exclusión del Programa, la situación termina derivando en una exclusión de todo el esquema de asistencia.

Consecuentemente, la nueva disciplina del trabajo que se instaura para estos desocupados que reciben asistencia es la disciplina que se deriva de las condiciones que impone la lucha por la sobrevivencia cotidiana (Grassi, 1997). La expresión de Galeano “... los que trabajan tienen miedo de perder el trabajo y los que no trabajan tienen miedo de no encontrar nunca trabajo” puede ser resignificada en este contexto. Al temor a no encontrar nunca trabajo se le suma el miedo a perder la asistencia.

La realización de las actividades de contraprestación sólo por el temor a perder la asistencia se ve fortalecida, en algunas oportunidades, por una serie de

prácticas llevadas adelante por los actores que ejercen lugares de dirección o coordinación en las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación. De esta manera, el control social no aparece ejercido por el aparato del Estado o por los Consejos Consultivos Municipales, sino por una serie de actores de las organizaciones que forman parte de la cotidianeidad de los beneficiarios:

“Amenazamos a las personas diciendo que le vamos a dar de baja desde la Vecinal, pero igual no tenemos resultados buenos” (presidenta y secretarias de institución).

“Dentro del Centro el control [de las actividades de contraprestación a través de las planillas] es bastante estricto, el que viene a trabajar cobra el plan y al que no se le consulta por qué no viene y, luego, puede darse de baja. No podemos certificar qué se hacen con los datos que nosotros damos [al municipio], pero por lo menos aquí hay mucha gente que dejó de cobrar el plan” (secretaria de institución).

“Muchas veces obligamos a los beneficiarios a que concurran aquí y que contrapresten realizando cursos de capacitación gratuita o cuando hay charlas informativas sobre algún tema. Como es gratis y les sirve, pueden cumplir con las horas de esa manera” (presidenta y secretarias de institución).

“En este último tiempo les estuve hablando....avisando a las mujeres que tienen que venir, y si no vienen tienen que avisar....decir porqué están faltando, porque ahora nosotros vamos a empezar a dar de baja a las que no vienen. Los otros días una de las chicas me llamó y yo le dije “hace como un año que no sabemos nada de vos”,...yo pensé que ya no iba a venir más...ella me dijo que la habían tenido que operar...” (operadora comunitaria de institución)

“[Para dar de baja a algún beneficiario] concurrimos al Correo, a Secretaría de Empleo de la Municipalidad. Algunas personas que dimos de baja igualmente siguen figurando como incluidas en la institución. No hay control desde allí. Casi todos siguen cobrando. Hay personas que están trabajando en blanco y siguen figurando en el plan. Ante esto, tendría que haber sanciones a las instituciones, con eso se podría dar algún tipo de aumento a la gente que viene a trabajar siempre. En toda la ciudad el problema de la deserción es por la falta de control. Genera rivalidad entre los beneficiarios y dentro de

la institución, y el esfuerzo que uno hace no se valora” (presidenta y secretarías de institución).

Muy lejos del planteo de Robert Park que consideró para la década del 60, que la familia, el barrio y la comunidad local –en tanto instancias de control social– estaban viendo minadas sus bases y disminuida su influencia, aquí esas “viejas formas de control social” se presentan revitalizadas. No se trata, entonces de un control estatal planificado, público y formal sino un control comunal relativamente espontáneo e informal.

La amenaza a los beneficiarios se relaciona con la posibilidad de informar a las autoridades municipales sobre la no concurrencia de los mismos a contraprestar, es decir de denunciar a aquellos beneficiarios que no cumplen con la normativa. La expresión “dar de baja” supone la exclusión o mejor el intento de exclusión del beneficiario del Programa. Decimos el “intento” porque los mismos informantes manifiestan no conocer de forma fehaciente si son sancionados los beneficiarios denunciados. De esta manera el control social, propio de este tipo de políticas, opera bajo la forma de una vigilancia de los comportamientos realizada por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares. Este último caso acontece cuando los coordinadores o las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles que avalan los proyectos de contraprestación son a la vez beneficiarios del Programa. En este caso específico se produce, además, la situación que quienes controlan deberían ser además los “controlados”.

Esta cuestión podría ser pensada como un elemento disruptor dentro del entramado de relaciones sociales existentes dentro del barrio. Desde la mirada de Wacquant (2001) esto puede ser entendido como la estimulación constante en los sectores vulnerables de prácticas de diferenciación y distanciamiento sociales internos que contribuyen a reducir la confianza interpersonal y socavar la solidaridad social local.

En el análisis que el autor realiza de los barrios marginales de Francia y Estados Unidos, es posible observar cómo sus habitantes desarrollan una serie de prácticas tales como destacar en exceso su valor moral como individuos (o como integrantes de una familia) y adherir al discurso dominante de denuncia de quienes “se benefician” sin merecerlo con los programas de asistencia social como formas de recuperar la dignidad y reafirmar la legitimidad de su status a los ojos de la sociedad. Es como si sólo pudieran ganar en valor devaluando su barrio y sus vecinos. Para el autor, estos sectores también adoptan una diversidad de estrategias de distinción y retraimiento sociales que coinciden en socavar la cohesión vecinal. Dichas estrategias asumen tres formas principales: la evitación mutua, la reconstitución y la elaboración de “infra-diferencias” o microjerarquías y el desvío del oprobio público hacia chivos emisarios, tales como las personas que reciben asistencia cuando, “al contrario de ellos” no necesitan una genuina asistencia.

De forma contraria, el PJJHD había sido visto como una instancia que permitió la configuración de nuevas redes sociales colectivas en los barrios, reforzando relaciones vecinales y actividades comunitarias (Correa y Hermida, 2005). Si bien no es posible plantear que la vigilancia sobre los comportamientos llevada adelante por algunos dirigentes barriales ponga en cuestión estas consideraciones, es factible pensar que actúen reforzando o construyendo relaciones de poder asimétricas entre los integrantes de una comunidad.

Por otra parte, la forma en la que deben proceder las instituciones ante los beneficiarios que no cumplen con la contraprestación no se encuentra reglada, consecuentemente eso da lugar a un amplio abanico de situaciones. Mientras algunas instituciones informan al Estado municipal sobre las ausencias de los beneficiarios por considerar que como institución no pueden avalar situaciones irregulares⁷ o para diferenciarse de determinados mecanismos clientelistas⁸:

⁷ De hecho las instituciones pueden ser intimidadas por no cumplir con los proyectos de contraprestación.

⁸ El vínculo entre el PJJHD y el clientelismo político ha suscitado un amplio debate, el cual llegó a trascender el ámbito académico haciéndose presente de forma recurrente en los medios de

“No hay control en las instituciones que reciben los planes. Me gustaría que el mismo control que hay en los impuestos o en otras cuestiones, se presente en las instituciones que reciben los planes Jefas y Jefes. Yo conozco personas que en algunas instituciones hacían firmar a los beneficiarios en una planilla que tenía a 500 personas. Esta gente solamente firmaba la planilla, no hacía nada más. Y en los momentos de elecciones recibían algunas cajas a cambio del voto” (coordinadora de institución).

Otras, consideran que la tarea de fiscalización sobre las actividades de contraprestación no le corresponde a las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación sino al Estado municipal. En virtud de esta consideración, sólo llevan a cabo el seguimiento de las asistencias de los beneficiarios sin denunciar las ausencias.

Es posible observar que la mayor parte de las nociones teóricas anteriormente señaladas en relación a las políticas sociales se presentan de forma clara en los relatos de los informantes clave. En un momento en el que el número de personas asistidas aumenta exponencialmente en la historia argentina, la descentralización administrativa se conjuga con la deficiencia institucional y actúan incorporando activamente a las organizaciones de base territorial en la implementación de las políticas sociales. Como señaláramos, y desde la perspectiva de Merklen (2005), este nuevo actor se presenta para el Estado como un interlocutor válido que permite re-articular a los sectores más vulnerables con el Estado. En este caso en particular, la acción de las organizaciones de base territorial se realiza por una doble vía: mientras que por un lado constituyen un engranaje fundamental en la producción de la cotidianeidad y de las relaciones sociales de los sectores populares, por el otro actúan ejerciendo una serie de dispositivos de vigilancia y control sobre los comportamientos de esos mismos sectores.

5.- A manera de cierre

comunicación. El informe publicado en el diario Clarín el domingo 11 de septiembre de 2005 constituye un claro ejemplo en ese sentido.

La tendencia a descentralizar en la implementación de las políticas de *workfare*, observada en Europa, con la idea de que los municipios o las provincias conocen mejor a la población y esto posibilita la construcción de un itinerario de reinserción, a la vez que crea una vigilancia permanente sobre las conductas, toma para el caso argentino una forma singular. Estas singularidades están dadas, fundamentalmente, por tres elementos: 1.- el elevado ausentismo de los beneficiarios a las actividades de contraprestación, 2.- esas actividades –por tratarse en su gran mayoría de actividades comunitarias- poco aportan a la construcción de escenarios de reinserción laboral y, finalmente, 3.- la no existencia de una correspondencia o proporcionalidad estricta entre la contribución de los beneficiarios y el subsidio otorgado por el Estado, sino simplemente la necesidad de contribuir “en alguna medida” para tener derecho a recibir una porción de recursos.

Estos elementos no actúan sólo brindando el contexto dentro del cual pueden ser analizados y comprendidos los mecanismos en los que opera el control social característico de este tipo de políticas, sino que también permiten establecer relaciones entre los elementos recogidos y dotar de significación esos procedimientos de control.

Desde el punto de vista de la dimensión planificada, pública y formal que contiene el control social es posible señalar como dato central la falta de realización del dispositivo de control local sobre las actividades de contraprestación por parte del Estado municipal.

Sin embargo, esa ausencia de este control efectivo por parte del Estado no implica una ausencia total del control de los comportamientos de los individuos. Muy por el contrario, ese control es transferido a los centros comunitarios y asociaciones civiles y actúa operando por una doble vía: la del miedo y la de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de las organizaciones de base territorial; es decir una vigilancia de los comportamientos ejercida por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares.

Esta situación deriva en un escenario local por demás de complejo, porque si por un lado las actividades comunitarias constituyen el componente cuantitativamente más importante de las modalidades del esquema de contraprestación y actúan recreando y reforzando los mecanismos de solidaridad local permitiendo, incluso, la supervivencia material de buena parte de los miembros de la comunidad; por el otro lado la transferencia de los mecanismos de control social desde el Estado a la comunidad actúa creando fisuras, asimetrías y micro jerarquías en un tejido social ya debilitado.

Referencias bibliográficas

- Bourdieu, Pierre (coordinador)** (1997), *A miséria do mundo*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Britos, Nora y Caro, Rubén** (2002), "Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral", en *Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales*. Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad de Quilmes. Del 30 al 31 de mayo de 2002, Quilmes, Argentina.
- Correa, María Eugenia y Hermida, Mariano** (2005), "Vivir del Plan. Estudio de caso de jóvenes beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar del barrio Rafael Castillo de la provincia de Buenos Aires: experiencias de vida en torno a planes sociales", en VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: "Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades". Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina, del 10 al 12 de agosto.
- Danani, Claudia y Lindenboim, Javier** (2003), "Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?", en Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editora Biblos, Buenos Aires.
- Delfino, Andrea** (2007a), "Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario", en *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*. Universidad Nacional del Litoral (UNL) y Universidad de la República (UdelaR). Santa Fe, Argentina.
- Delfino, Andrea** (2007b), "Trabajo y subsidios: orígenes, evolución y contraprestaciones del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario", en Panaia, Marta (Coord.), *Transformaciones*

territoriales y productivas en el mercado de trabajo Litoral. Impresiones Buenos Aires, Buenos Aires.

Freyssinet, Jacques (2006), "Mecanismos del control social", entrevista publicada en *Página 12*, Suplemento Cash. Domingo, 1 de octubre.

Gouldner, Alvin (1979), *La crisis de la sociología occidental*. Amorrortu, Buenos Aires.

Grassi, Estela (1997), "Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano", en Ernesto Villanueva (coord.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en Argentina*. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.

Handler, Joel F. (2003), "Ciudadanía social y workfare en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato", en Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Editora Biblos, Buenos Aires.

Lo Vuolo, Rubén (2001), *Alternativas. La economía como cuestión social*. Altamira. Buenos Aires.

Merklen, Denise (2005), *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983-2003*. Ed. Gorla, Buenos Aires.

Mingione, Enzo (1993), *Sociedades Fragmentadas. Una sociología de la vida económica más allá del paradigma del mercado*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.

Offe, Clauss (1997), "¿Pleno empleo? Para la crítica de un problema mal planteado", en AAVV, *El paro y el empleo: enfoques alternativos*. Alemania, Valencia.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007), "Trayectorias laborales y políticas asistenciales de empleo. El caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) y la inserción laboral femenina", en 8vo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina, del 8 al 10 de agosto.

Sumner, Colin (2003), "Control social: historia y política de un concepto central en la sociología anglo norteamericana", en *Delito y Sociedad*, año 12, Nº 18-19, Buenos Aires-Santa Fe.

Wacquant, Loic (2001), *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial, Buenos Aires.