

# 03 Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario\* Andrea Delfino

**RESUMEN** Este trabajo analiza las características de la implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario, deteniéndose de forma particular en la configuración y en las modalidades de las contraprestaciones laborales realizadas por los beneficiarios. De los datos surgidos del registro elaborado por el Servicio Municipal de Empleo dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, se desprenden dos ejes analíticos centrales. El primero de ellos, relacionado con la localización geográfica de las actividades de contraprestación, hace referencia al *fuerte anclaje o asentamiento territorial* de las mismas. Mientras que el segundo de los ejes, referido al tipo de actividades, da cuenta del *predominio de actividades relacionadas con la supervivencia material* de los beneficiarios y de la comunidad a la cual pertenecen.

**SUMMARY** This paper analyzes the implementation characteristics's of a social programme in Rosario city: "Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados" with special emphasis on the configuration and ways of activities that beneficiaries have to do in orden to obtain the subsidy. According to data elaborated by the local governance, it's possible to find two analytical lines. On one hand, the activities made by beneficiaries are related to their geographic location. On the other hand, data shows the major relevance of material survival activities's in the community to which they belong.

**Palabras clave** programa asistencial condicionado al trabajo | contraprestación laboral | anclaje territorial | supervivencia material

**Key words** workfare | activities that beneficiaries have to do in orden to obtain the subsidy | geographic location | material survival activities's

**Andrea Delfino**

Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional del Litoral  
E-mail: andelfino@yahoo.com.ar

\* Este trabajo tiene como base inmediata el artículo "Trabajo y subsidios: orígenes, evolución y contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario", aparecido como un capítulo del libro Panaia, Marta (Coord.) (2007), *Transformaciones territoriales y productivas en el mercado de trabajo Litoral*. Impresiones Buenos Aires, Buenos Aires, y fue presentado en la VI Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales "Escenarios prospectivos acerca del desarrollo del territorio, una reflexión estratégica", organizado por la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM) y la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, Argentina, noviembre de 2006.

**1. 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 en la estructura social, sobre todo a partir de las modificaciones en el largo plazo sobre la organización y gestión del trabajo, y en la mercantilización de la provisión de bienes y servicios considerados básicos que, antiguamente, estaban garantizados por el Estado.

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<sup>1</sup>, el denominado Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). Dicho programa contaba con algunas peculiaridades. A diferencia de otros subsidios a los desempleados, la percepción del plan social era ilimitada en el tiempo y sus beneficiarios estaban obligados a una contraprestación laboral de 4 a 6 horas de trabajo diarias.

Este artículo se plantea como objetivo analizar las características de la implementación del PJJHD en la ciudad de Rosario, deteniéndose de forma particular en la configuración y en las modalidades de las contraprestaciones laborales realizadas por los beneficiarios.

En primer lugar, se expone el contexto socioeconómico en el cual se gesta el Programa, su diseño y características, haciendo foco en las modalidades o componentes del esquema de contraprestación establecidos por la normativa, así como también se presentan las líneas a partir de las cuales el gobierno nacional implementa la redefinición del Programa. En segundo término, se consideran las particularidades de implementación y continuidad del Programa en la ciudad de Rosario. Finalmente, se analiza el PJJHD en el marco más amplio de las políticas activas de trabajo, políticas de activación o *workfare*.

<sup>1</sup> Para mayo de 2003 (mes de mayor cantidad de beneficiarios liquidados), el Programa contaba con poco menos de dos millones de beneficiarios en todo el país.

**2. El contexto socioeconómico** Durante la década del 60 comienzan a experimentarse en Argentina los primeros síntomas de agotamiento del modelo de acumulación por sustitución de importaciones que había estado vigente a partir de 1930. Por otra parte, el shock petrolero del 73 y la caída de las tasas de ganancias de las principales economías mundiales marcan el fin de la economía regulada y la expansión de un mercado financiero abierto, procesos sustentados desde el plano ideológico por el avance planetario de la ideología monetarista. A partir de entonces, el déficit del sector público intentará ser contenido a través del desmantelamiento del Estado de Bienestar.

Sin embargo, el modelo de acumulación “aperturista” o “neofordista” que había comenzado a esbozarse durante el gobierno de la dictadura militar (1976-1983), sólo consigue imponerse en 1991 con la aplicación del denominado Plan de Convertibilidad. Para este momento, la situación internacional favorable se conjuga con la “victoria” de un proyecto político interno aperturista de largo alcance, dando lugar a cambios de enorme rapidez y drástica profundidad que crearán las condiciones para el surgimiento de un nuevo modelo de acumulación.

La consolidación de este nuevo modelo de acumulación traerá aparejadas fuertes consecuencias en términos de impactos sobre el sistema productivo y el mercado de trabajo, así como también un drástico aumento de las inequidades sociales.

Hacia 1995 el denominado Efecto Tequila marca el inicio del fin. Es entonces cuando el modelo signado por una fuerte ligazón con el mercado mundial comienza a mostrar claras señales de agotamiento. A partir de ese momento, la crisis económica irá agudizándose paulatinamente hasta que finalmente, y en el marco de una profunda protesta social, la declaración de default y la devaluación del peso darán por tierra con ese período.

### **3. Emergencia nacional y polí-**

**ticas sociales** Con su llegada al poder, en enero de 2002, Eduardo Duhalde anuncia la implementación de dos ambiciosos planes sociales: un programa alimentario y un programa de subsidios para desocupados. El bosquejo de ambos programas aparece reflejado en todos los medios de comunicación nacionales hacia mediados de enero de ese año:

“Sin posibilidades de modificar las presiones del corralito, el Gobierno decidió invertir lo poco que queda de dinero en dos ambiciosos programas sociales. Son los planes que declaran la emergencia ocupacional y alimentaria, e implican el reparto de comida y la distribución de subsidios a desocupados. Con ellos

se intentará, al menos, frenar la crisis entre los quince millones de pobres que tiene el país. Ambos serán implementados por un decreto de necesidad y urgencia, en total representan un desembolso de 1.350 millones de pesos a lo largo de este año, y serán financiados íntegramente con dinero del Estado. El primero de ellos, el plan alimentario, fue firmado el martes por la noche por todos los ministros y fue diseñado por Hilda “Chiche” de Duhalde, a cargo del área social. El programa de subsidios (...), ya fue enviado a la secretaría general de la Presidencia y espera la firma de Duhalde. La intención del Gobierno es tenerlo listo hoy mismo, y representa un salto de los 50 mil planes de empleo actuales a unos 500 mil” (Clarín, 17 de enero de 2002).

Mientras que el programa de emergencia alimentaria estaría orientado a financiar los programas provinciales de asistencia alimentaria destinados a las familias en situación de pobreza, el programa de subsidios a los desocupados brindaría una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados. El monto previsto de la ayuda variaba entre 150 y 200 pesos.

El diseño de los dos programas era similar: los fondos girados desde la Nación a las provincias debían ser distribuidos por los municipios y organizaciones no gubernamentales (ONGs) de acuerdo a un coeficiente conformado en un 60 por ciento con el índice de coparticipación y un 40 por ciento con el porcentaje de pobreza en cada provincia. A cambio de estos planes, las provincias se comprometían a confeccionar un listado único de beneficiarios. El control sobre la manera en que se repartía el dinero quedaba en manos de un consejo municipal, conformado por el intendente y por representantes de ONGs. En el caso de los planes de empleo, estaba prevista la participación de trabajadores y empresarios (Golbert, 2004).

#### **4. El Programa Jefas y Jefes de**

**Hogar Desocupados** 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<sup>2</sup> fuera argentino (nativo o naturalizado), se encontrara 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:

#### **a. Actividades comunitarias**

Refieren a aquellas tareas o actividades que atienden una amplia gama de problemáticas sociales y necesidades comunitarias. Este tipo de actividades permiten, por un lado, el mantenimiento de comedores, copas de leche, atención y cuidado de niños, discapacitados y ancianos; y por el otro, promueven el desarrollo de actividades que tienden a paliar el déficit de la infraestructura barrial a través del cuidado de plazas y parques o el mantenimiento y la reparación de diferentes establecimientos como escuelas, parroquias o vecinales. De lo antes dicho, es posible observar que, en la mayoría de los casos, este tipo de actividades están vinculadas al espacio social más próximo del beneficiario: el barrio.

El gobierno nacional reconoce que este tipo de actividades –a las que considera como “verdaderos lazos de solidaridad en las comunidades barriales”– se vienen realizando desde hace ya mucho tiempo; sin embargo, destaca que la implementación del PJJHD conllevó el incremento de las prestaciones en hospitales, centros de salud, escuelas, etc., reforzando la atención, el mantenimiento y las mejoras en dichos establecimientos (Deibe y Castillo Marín, 2003).

#### **b. Capacitación y formación profesional**

Las contraprestaciones dentro de este grupo de actividades apuntan a mejorar la posibilidad de reinserción o “empleabilidad” del beneficiario del programa. Contiene en su interior dos líneas de implementación. La primera de ellas es la denominada *terminalidad educativa* y está orientada a propiciar la finalización del ciclo educativo formal (EGB3/ Polimodal o Primaria/ Secundaria a través de los sistemas de educación de adultos) en programas coordinados con el Ministerio de Educación de la Nación. En

<sup>2</sup> La determinación del beneficiario no le correspondía al Programa, sino que era la misma familia la que decidía quién era el miembro al cual se iba a considerar jefe o jefa y, por lo tanto, beneficiario directo del programa. Esta forma de proceder ya había estado presente en el Programa Trabajar (programa de empleo implementado en el período 1995-1999).

el diseño del PJJHD se señalaba a éste como un objetivo clave para mejorar los niveles educativos de los beneficiarios. Sin embargo, para abril de 2003, el gobierno nacional consideraba que, producto de “dificultades de implementación”, no se había podido alcanzar la potencialidad que ese componente tenía (Deibe y Castillo Marín, 2003).

La segunda línea de implementación en materia de capacitación y formación profesional es la denominada *formación en oficios*. La misma apunta a que los beneficiarios, a través de cursos técnicos en la red pública de educación, adquieran nuevas capacidades laborales. Este objetivo ha sido puesto en cuestión por algunos autores (Coraggio, 2004), ya que tiende a reproducir una capacitación tradicional en oficios, inútil, en muchos casos, para el desarrollo de determinado tipo de emprendimientos.

### **c. Actividades productivas**

En este tipo de actividades se enmarcan diversas formas de autoempleo de los beneficiarios donde se produce algún bien que se intercambia, o bien, aquellas referidas a generar, a pequeña y mediana escala, producciones locales que puedan tener como destino la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación y servicios de la comunidad (es decir, que son consumidas por aquellos que lo producen). Por su especificidad, este componente requiere, sin lugar a dudas, de un importante acompañamiento técnico para su desarrollo, ya sea de instituciones públicas como de organizaciones del tercer sector.

El gobierno nacional consideró a este tipo de actividad como una “estrategia sustitutiva de desarrollos privados” y una actividad “alternativa y complementaria para las comunidades de los barrios más carenciados” (Deibe y Castillo Marín, 2003).

### **d. Reinserción laboral**

El objetivo del desarrollo de este componente fue “atender las posibilidades de reinserción laboral de los beneficiarios en un empleo privado de carácter permanente y regular” (Deibe y Castillo Marín, 2003). De este modo, se buscaba la reinserción a través de empleos que cumplieran con los requisitos mínimos de la legislación laboral, los cuales conllevaran adicionalmente una posibilidad efectiva de empleo genuino y permanente.

En el análisis de Perona, Rocchi y Mariani (2004) se destaca que, dentro de este componente, la mayoría de las responsabilidades recaen sobre la empresa que quiere incorporar beneficiarios del PJJHD para el desarrollo de actividades laborales en sus entidades. Para esto, deberán presentar la solicitud de inscripción al Registro de Empleadores, suscribir convenios de adhesión al PJJHD (los cuales tendrán una vigencia de hasta seis meses) y deberán establecer un vínculo con el municipio para la selección de los beneficiarios. El empleador deberá complementar el ingreso que otorga el PJJHD (150 pesos mensuales por beneficiario) con un monto que alcance, como mínimo, la retribución pactada en la categoría que se trate en el Convenio Colectivo de Trabajo del sector correspondiente, por una jornada de ocho horas diarias

y 48 horas semanales. También deberá abonar las contribuciones patronales por el monto que la empresa pague a cada beneficiario y deberá constatar que el trabajador continúe siendo beneficiario del PJJHD con la exhibición del recibo correspondiente.

Sin embargo, Freyssinet (1996) destaca que este tipo de políticas constituyen verdaderas transferencias de recursos del Estado hacia las empresas, lo que terminaría redundando en ventajas para las propias empresas y no, necesariamente, en la creación de nuevos puestos de trabajo. En consonancia con este argumento, Coraggio (2004) ha planteado la necesidad de limitar el acceso indirecto a la ayuda económica como subsidio al empleo por parte de las empresas privadas, salvo en condiciones probadas de vulnerabilidad de los puestos de trabajo actuales, que deberán ser preservados y, aún en esos casos, la vinculación deberá ser por un tiempo determinado.

El gobierno nacional consideraba que todas las experiencias de subsidio al empleo privado a través de exenciones a las contribuciones a la seguridad social, como así también los subsidios mediante el pago por parte del Estado del salario del trabajador, han sido poco exitosas. Esto obedecía a distintos factores, entre los cuales se destacaban la fuerte cultura del empleo no registrado en las pymes y la lenta recuperación del empleo debido al tenue crecimiento que la economía experimentaba para inicios del 2003.

En tal sentido, y por considerar la “reinserción de los beneficiarios en la actividad privada un objetivo estratégico en el marco del Derecho Familiar de Inclusión Social” y una “herramienta útil para la reincorporación de los beneficiarios a la actividad productiva y de servicios en empresas privadas” (Deibe y Castillo Marín, 2003), el gobierno apuntaba, un año después de la puesta en marcha del PJJHD, a flexibilizar los requisitos de incorporación y a ajustar los mecanismos de intermediación.

Hacia fines de 2005, el componente de reinserción laboral ya no era pensado sólo como una forma de inserción permanente y regular al mercado de trabajo, sino que ampliaba sus estrategias hacia la incorporación transitoria al mundo del trabajo, a través, por ejemplo, de empresas vinculadas a la construcción.

La *reinserción laboral* como modalidad o “componente” del esquema de contra-prestación constituye, dentro de las formas de gestión estatal de la fuerza de trabajo, una clara política de promoción del empleo mercantil. Para Britos y Caro (2002), este tipo de políticas constituyen ejemplos acabados de lo que Offe denominó *remercantilización administrativa*. Por medio de estas políticas, se pagan salarios con fondos fiscales y se exime a las empresas del pago de cargas sociales, todo ello por un tiempo determinado. La puesta en contacto administrativo de capital y fuerza de trabajo favorecería –según la perspectiva de quienes diseñan los programas– la creación de nuevos empleos, ya que una vez finalizado el período subsidiado, las empresas incorporarían a estos trabajadores en tanto éstos hayan demostrado sus condiciones para el puesto y su conformidad con las tareas asignadas y con el salario propuesto. Una condición para la *remercantilización* consiste en que las poblaciones puedan ser empleables por la industria, el comercio o los servicios mercantiles (Britos y Caro, 2002).

Es importante destacar que, junto con la creación de los Consejos Consultivos –los cuales estaban pensados como mecanismos de control y espacios de articulación de los distintos actores–, la normativa del PJJHD suponía una *gestión descentralizada a nivel local de las actividades de contraprestación*, a través de los municipios.

## 5. La redefinición del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

Luego de dos años de funcionamiento y bajo la gestión del presidente Néstor Kirchner se inician una serie de reformas tendientes a reformular el PJJHD. Es posible establecer que un conjunto de elementos se estaban conjugando, en ese momento, para sedimentar la necesidad de reformas. Mientras que, por un lado, el Programa estaba siendo fuertemente criticado desde diversas posiciones ideológicas, por el otro, la administración del presidente Kirchner intentaba imprimir un “redireccionamiento en las políticas sociales” –según la retórica oficial– anclada en una relectura del pasado.

Para entonces, el gobierno nacional encontraba que el PJJHD reproducía el modelo neoliberal y la condición de pobreza de los beneficiarios, promovía la pasividad de los actores y se condecía con un modelo de Estado paternalista y clientelista. Así lo expresaba, Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social de la Nación:

“La contraprestación es fijada por el estado u organizaciones, lo que indica una práctica de tipo paternalista que, en el mediano y largo plazo no permiten la reconstrucción de otros lazos sociales sino que más bien, legítima –y reproduce– en sus prácticas las formas heredadas del modelo neoliberal, con un abordaje focalizado. Desde la asistencia paternalista recoge a los heridos que dejó este modelo a partir del “gasto social” focalizado sin introducir otros satisfactores que permitan el desarrollo” (Kirchner, 2003: 2).

El gobierno comienza a impulsar la creación de una Red Federal de Políticas Sociales que se constituya en el hilo conductor de los diferentes programas, evitando así su superposición. Dentro de este marco, “*revisar los ejes de las políticas sociales evitando homogeneizar lo que no es posible uniformar*” (Kirchner, 2003: 2), se presenta como un nuevo desafío.

Esta redefinición de las políticas sociales se ve reflejada en la visualización de distintas poblaciones o grupos entre los beneficiarios. En este sentido,



un relevamiento realizado por el Ministerio de Trabajo en el año 2004 clasifica a los beneficiarios en cuatro grupos de acuerdo a sus posibilidades de inserción laboral<sup>3</sup>:

- En el *primer grupo* se encuentran los desocupados con mayores chances de conseguir empleo formal. Se trata en su mayoría de jóvenes menores de 25 años con nivel educativo aceptable y calificación laboral como operarios o técnicos especializados. Quienes integran este grupo, por lo general, continuaron realizando actividades informales paralelas al cobro del plan, lo que les permitió mantener sus ingresos por encima de la línea de indigencia y, en algunos casos minoritarios, escaparle a la pobreza a través del ejercicio de un oficio, el empleo fabril en negro o actividades comerciales informales. Es el grupo que más chances tiene de ir desapareciendo en el corto plazo si la reactivación económica continúa la marcha.
- El *segundo grupo* también tendría altas posibilidades de pasar a formar parte del creciente flujo de reingreso al mercado, en la medida en que se fortalezcan las políticas de capacitación y formación. En su mayoría son jóvenes-adultos de entre 26 y 45 años, con nivel educativo medio-bajo y sin calificación laboral. Su experiencia previa se reduce en muchos casos al mercado informal, donde tuvieron una inserción relativamente fluida hasta que la crisis del 2001 los expulsó definitivamente, más allá de alguna changa esporádica posterior.
- El *tercer grupo* está formado en su mayoría por beneficiarios de entre 36 y 60 años con bajo nivel educativo y calificación laboral escasa. Suelen ser pobres estructurales que están fuera del mercado de trabajo desde hace más de cinco años y sólo realizan changas esporádicas. El tope de edad que fijan muchas empresas para la incorporación de personal se presenta como la barrera más difícil de superar para este grupo. El relevamiento del Ministerio de Trabajo de la Nación considera a las líneas de apoyo a emprendimientos productivos como una opción válida para este grupo.
- El *cuarto y último grupo* está conformado mayoritariamente por madres con varios hijos o mayores de 60 años, muchos de los cuales ni siquiera buscan empleo.

Así y a partir de la visualización de una población que tiene mayores posibilidades de empleabilidad y otra vinculada con la atención de la calidad de vida de los niños/as, se inicia una estrecha articulación con otros programas del Ministerio de Desarrollo Social, que a través del decreto 1506/04 culminará con la reestructuración de la nómina de beneficiarios.

Hacia fines de 2005, el esquema de reformulación de los planes sociales diseñado por el gobierno nacional se estructuraba en torno a tres salidas posibles.

La primera herramienta del rediseño de los planes sería el fortalecimiento denominado Plan Manos a la Obra (Plan Nacional de Desarrollo y Economía Social), inserto en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Con dicho Plan se intentaba desarrollar una cultura de emprendedores, esto es, personas que a través de la disposición de un capital inicial se involucraran en aquellos procesos propios de una empresa capitalista para la obtención de recursos. El Plan, que financiaría la compra de insumos, herramientas y maquinarias hasta 15.000 pesos, contaría con una tipología especialmente diseñada para que los beneficiarios/as del PJJHD presenten proyectos productivos denominada "Herramientas para el Trabajo". Desde la perspectiva de Svampa (2005), el complemento a los subsidios compensatorios (planes sociales) con el otorgamiento de subsidios para emprendimientos productivos actúa complejizando y transformando el modelo de ciudadanía asistencial-participativa que el neoliberalismo reserva para los excluidos, en la medida en que exige la autoorganización de los pobres.

Sin embargo, la reestructuración más importante vendría de la mano del Plan Familias, plan social al cual se buscaba derivar cerca de 750.000 beneficiarios de todo el país (mujeres con más de 3 hijos) con el objetivo de asegurar un ingreso mínimo, salud y educación. En el diseño de este Plan no se prevé la realización de ningún tipo de contraprestación por parte de las beneficiarias. Éstas, junto con sus familias, tendrán acceso automático a todos los programas sociales (Plan Remediar, Seguro Materno Infantil, Programa de Alfabetización).

De esta manera, el objetivo del gobierno era que permanezcan en el PJJHD sólo aquellos desocupados con posibilidades de inserción laboral en el corto plazo. Este Programa iría adquiriendo un perfil ligado a la capacitación con vistas a obtener un empleo, con algunas estrategias a largo plazo orientadas hacia los desocupados más críticos.

Los anuncios oficiales del 13 de febrero de 2006 introdujeron algunas modificaciones en este esquema inicial, pero sin lugar a dudas el cambio sustantivo se centra en que los beneficiarios tienen la posibilidad de optar por la permanencia dentro del actual sistema de subsidios al desempleo, o bien mudarse al Seguro de Capacitación y Empleo (dependiente del Ministerio de Trabajo) o al Programa Familias por la Inclusión Social (bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social).

De esta manera, la nueva reingeniería del gobierno introducía el Seguro de Capacitación y Empleo como la nueva herramienta para insertar a los desocupados en el mercado de trabajo. El mismo contempla una duración máxima de dos años y sus beneficiarios deberán participar de cursos de capacitación y pasantías laborales. El monto del subsidio es de 225 pesos durante los primeros 18 meses y de 200 pesos en los seis meses restantes.

## 6. El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario

La implementación del PJJHD en la provincia de Santa Fe se produce bajo la órbita de un convenio marco firmado entre el gobierno provincial y los Ministerios de Desarrollo Social y Medio Ambiente y de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación. Dicho convenio regulará la puesta en práctica tanto del PJJHD como del Plan Mayores, los cuales responden a los requerimientos del Derecho Familiar de Inclusión, desde su puesta en marcha en febrero de 2002 hasta el presente. Producto de la implementación de este convenio, la provincia de Santa Fe contaba, hacia octubre de 2005, con el 9,2% de los beneficiarios liquidados del PJJHD en el país.

### Cuadro 1

Beneficiarios liquidados en la Región Centro y en la Prov. de Santa Fe. Octubre de 2005

<b>Total País</b>	1.472.187	100%
<b>Región Centro y Buenos Aires</b>	794.246	53,9%
<b>Provincia de Santa Fe</b>	136.321	9,2%

Fuente: SIEMPRO

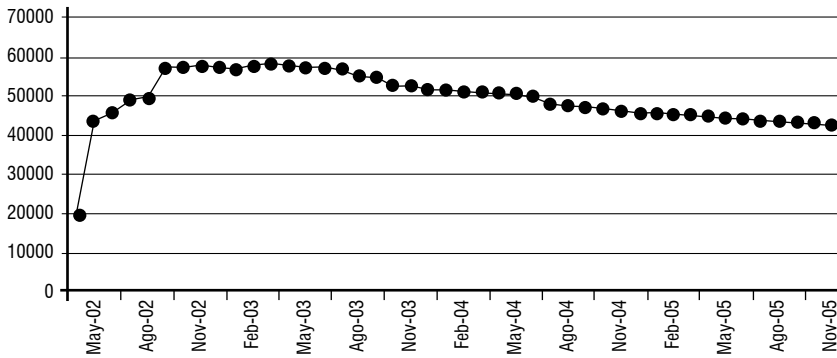
En la ciudad de Rosario, la implementación del PJJHD tuvo un crecimiento acelerado durante los primeros meses, pasando de 18.766 beneficiarios en mayo de 2002 (mes de la primera liquidación) a 43.718 durante el siguiente mes; y, si bien los potenciales beneficiarios al programa debían inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002, el número de beneficiarios aumentó a lo largo de todo ese año, alcanzando su punto más alto en abril de 2003<sup>4</sup> con 58.240 beneficiarios (Gráfico 1). Estas características coinciden con el análisis que Golbert (2004) realiza en relación con las formas que adoptó el Programa para el total del país.

Desde abril de 2003, la evolución de los beneficiarios liquidados del PJJHD en la ciudad de Rosario muestra un lento pero continuo proceso descendente, alcanzando en diciembre de 2005 a 42.626 beneficiarios. Esta cifra marca, hacia fines del 2005, una caída del 26,8% de los beneficiarios del Programa con relación al punto máximo de la curva (abril de 2003).

<sup>4</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación para el total del país, el mes que registra el mayor número de beneficiarios liquidados es mayo del 2003.

### Gráfico 1

Evolución de los beneficiarios liquidados del PJJHD. Ciudad de Rosario. May. 02 - Dic. 05

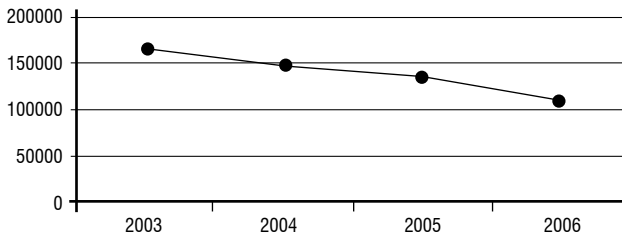


Fuente: Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral - Rosario - Ministerio de Trabajo de la Nación.

Los datos de la ciudad de Rosario acompañan una tendencia mayor también verificable para el total de beneficiarios en la provincia de Santa Fe. En este sentido, para fines de 2006, la curva provincial mostraba una caída del 34,65% en relación a diciembre de 2003, lo que equivale a decir que 57.287 santafesinos habían dejado de formar parte del Programa.

### Gráfico 2

Evolución de los beneficiarios liquidados del PJJHD. Provincia de Santa Fe. Dic. 03 - Dic. 06



Fuente: Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social - Prov. de Santa Fe

A partir del registro elaborado por el Servicio Municipal de Empleo dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, y actualizado en 2004, es posible establecer que, del total de beneficiarios del PJJHD, menos del 45% realizan alguna contraprestación en cualquiera de las modalidades o componentes establecidos por el Programa.

## Cuadro 2

Datos generales PJJHD en la ciudad de Rosario

<b>Total beneficiarios liquidados - Julio de 2004</b>	49.773	100 %
<b>Total beneficiarios en sistema de contraprestación</b>	22.162	44,5 %

Fuente: Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral - Rosario - MTSS y Municipalidad de Rosario

Estos datos contrastan fuertemente con los resultados de la Segunda Evaluación del Programa realizada en el mes de junio de 2004 por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El mencionado estudio fue realizado con base en la información recogida de una muestra probabilística de 3.657 beneficiarios del Programa. A esta muestra se la consideró representativa de un millón de beneficiarios que residen en la Ciudad de Buenos Aires y en cinco provincias, comprendiendo a las siguientes zonas geográficas: partidos del Conurbano Bonaerense, interior de la Provincia de Buenos Aires, Gran Córdoba, interior de la Provincia de Córdoba, ciudad de Formosa, interior de la Provincia de Formosa, alrededores de la ciudad de Rosario, ciudad de Santa Fe, interior de la Provincia de Santa Fe, Gran Tucumán e interior de la Provincia de Tucumán. Tomando como base los datos de esta segunda evaluación, Roca, Schachtl, Berho y Langeri señalan:

“...es destacable el nivel de participación de los beneficiarios en las actividades de contraprestación. Al momento de la realización de la encuesta más del 80% de los beneficiarios estaba participando de ellas. Sin embargo, dada la baja calificación de las tareas realizadas, se deberían concentrar los esfuerzos y las acciones hacia programas de capacitación laboral y reentrenamiento, para lograr una mayor inserción laboral de beneficiarios en puestos de mayor calidad. Sin perjuicio de ello, los resultados del estudio indican que la elevada participación en actividades de contraprestación contribuye al mantenimiento de hábitos laborales y al fortalecimiento de la autoestima” (Roca, Schachtl, Berho, Langeri, 2005: 27).

El informe detalla que, al momento de la realización de la encuesta, más del 80% de los beneficiarios declaró estar participando de actividades de contraprestación. Esa proporción superaba el 90% en los casos de Tucumán y Formosa. En la provincia de Santa Fe, la proporción era del 80,7%.

Estos datos no se alejan en demasía de aquellos surgidos del informe “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Impacto y características de los beneficiarios” publicado por el SIEMPRO en febrero de 2003. Dicho informe señala que de cada diez beneficiarios del PJJHD, más de siete llevan a cabo una contraprestación laboral, sin distinción por sexo. Los datos surgen tanto de una evaluación realizada en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe por el Ministerio de Trabajo de la Nación, como de la mediación de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) en el Gran Buenos Aires. Es importante destacar que el informe marca fuertes diferencias entre los partidos del Conurbano –donde el 73,7% de los beneficiarios realizan algún tipo de contraprestación– y la Ciudad de Buenos Aires, en la cual el nivel apenas supera el 40%. Para ese momento, el porcentaje de beneficiarios que realizaba algún tipo de contraprestación laboral en la provincia de Santa Fe rondaba en 73%.

Sin embargo, y para fines de ese mismo año, la ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner, señalaba al clientelismo y al no cumplimiento de la contraprestación laboral por parte de la “gran mayoría” de los beneficiarios como uno de los límites concretos del PJJHD (Kirchner, 2003).

El listado de proyectos de contraprestaciones del Servicio Municipal de Empleo está formado por 3406 proyectos avalados por alguna institución. Estas ofician, en la gran mayoría de los casos, de *lugar físico* donde se realiza la contraprestación; y son las que corrientemente se las denomina *centros de contraprestación*. En este sentido, el Cuadro 3 muestra la distribución de los beneficiarios por institución que avala los proyectos de contraprestación de los cuales forman parte<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Es importante destacar que este listado de proyectos de contraprestación no sigue de manera estricta la organización de las actividades o componentes de contraprestación previstos en la normativa. Hemos decidido realizar un primer agrupamiento por institución que avala el proyecto. El objetivo es contornear la dificultad que presenta caracterizar a un proyecto sólo por un nombre.

### Cuadro 3

Distribución de beneficiarios por institución que avala los proyectos de contraprestación de los cuales forman parte

<b>Total beneficiarios en sistema de contraprestación</b>	<b>22.162</b>	<b>100,00 %</b>
<b>Grupo I:</b> Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por la Municipalidad de Rosario	2.274	10,26%
<b>Grupo II:</b> Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por escuelas o centros de capacitación	1.406	6,34%
<b>Grupo III:</b> Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por otras instituciones públicas (provinciales y/o nacionales)	344	1,55%
<b>Grupo IV:</b> Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles	18.113	81,72%
<b>Grupo V:</b> Beneficiarios en proyectos de contraprestación de reinserción laboral en empresas privadas	18	0,08%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Empleo - Secretaría de Promoción Social - Municipalidad de Rosario

Del cuadro se desprenden algunos datos sumamente relevantes para analizar las formas que toman las contraprestaciones de los PJJHD en Rosario:

1. La centralidad que poseen los proyectos avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles en el sistema de contraprestación, el cual concentra más del 80% de los beneficiarios (Grupo IV).
2. El segundo grupo en importancia está conformado por los proyectos avalados por el propio municipio (10%).
3. El tercer grupo en importancia, que reúne 1.406 beneficiarios, se conforma por los proyectos avalados por escuelas o centros de capacitación laboral. Estos proyectos no son exclusivamente de formación o capacitación laboral sino que además reúnen contraprestaciones en tareas tales como mantenimiento y limpieza, apoyo escolar y administración (Grupo II).
4. Finalmente, es importante destacar la irrelevancia, en términos numéricos, que cobra el Grupo V relacionado con el componente de reinserción laboral en empresas privadas. El volumen de este componente, para la ciudad de Rosario, es de un escasísimo 0,08 %. De la comparación de este dato con los resultados de la segunda evaluación del programa realizada por el Ministerio de Trabajo podemos establecer que, tanto a nivel local como a nivel nacional, este componente es el que ha demostrado menor eficacia en su implementación. Si bien a nivel nacional la cifra es un poco más significativa (2%) que a nivel local, de igual manera representa el menor porcentaje dentro del total de las modalidades de contraprestación.

Es interesante destacar que dentro del Grupo I, esto es, beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por la Municipalidad de Rosario, prácticamente el 30% lo hace en los Centros Crecer<sup>6</sup>, dependientes de la Secretaría de Promoción Social; mientras que el 54,3 % está incluido en proyectos de escolarización avalados por el municipio (Cuadro 4).

#### **Cuadro 4**

Distribución de beneficiarios al interior del Grupo I

<b>Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por la Municipalidad de Rosario</b>	2.274	100,00%
<b>Beneficiarios en proyectos de escolarización avalados por la Municipalidad de Rosario</b>	1.213	53,34%
<b>Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por Centros CRECER (Secretaría de Promoción Social)</b>	672	29,55%
<b>Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por otras reparticiones municipales</b>	389	17,10%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Empleo - Secretaría de Promoción Social - Municipalidad de Rosario

Un importante número de las actividades realizadas por los beneficiarios del PJJHD en los Centros Crecer están relacionadas con el apoyo y la colaboración en las tareas que allí se desarrollan, centradas fundamentalmente en la alimentación básica y estimulación psico-motriz de los niños como formas de combatir la desnutrición y de garantizar el ingreso a la educación formal. Junto a estas actividades, los beneficiarios también desarrollan talleres de capacitación y llevan adelante diferentes emprendimientos vinculados, fundamentalmente, con la salud y la alimentación.

Si a los beneficiarios en proyectos de escolarización avalados por el municipio le sumamos aquellos beneficiarios que participan de proyectos avalados por escuelas y centros de capacitación (excluyendo aquellos beneficiarios que realizan actividades de administración, mantenimiento y limpieza) es posible establecer que el componente

<sup>6</sup> El Programa Crecer se implementó en 1997 lleva adelante acciones de asistencia directa y promueve procesos de inclusión en las zonas más carenciadas de la ciudad de Rosario. Además desarrolla actividades de estimulación, capacitación y emprendimientos productivos que incluyen tanto a los niños como a las familias y a las organizaciones del barrio donde se establecen los centros. En la actualidad funcionan en la ciudad de Rosario 29 centros que dependen del Programa Crecer.



capacitación y formación profesional en la ciudad de Rosario incluye alrededor del 8% de los beneficiarios que realizan algún tipo de contraprestación.

Un apartado especial merece el importante número de beneficiarios que se concentran en proyectos de contraprestación avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles (81,72%). Dentro de este grupo, cuatro tipos de proyectos concentran más del 72% de los beneficiarios. Ellos son: roperos y costureros comunitarios (21,2%), comedores comunitarios y copas de leche (19,6%), limpieza y mantenimiento (17,4%) y huertas (13,9%).

### Cuadro 5

Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles por tipo de proyecto

<b>Beneficiarios en proyectos de contraprestación avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles</b>	<b>18.113</b>	<b>100,00%</b>
<i>Beneficiarios en proyectos de huertas</i>	2.524	13.93%
<i>Beneficiarios en proyectos de cría de animales</i>	48	0.26%
<i>Beneficiarios en proyectos de prevención de salud y medio ambiente</i>	351	1.93%
<i>Beneficiarios en proyectos culturales y educativos</i>	645	3.56%
<i>Beneficiarios en proyectos deportivos y recreativos</i>	105	0.57%
<i>Beneficiarios en proyectos de limpieza y mantenimiento</i>	3.164	17.46%
<i>Beneficiarios en proyectos de oficinas</i>	286	1.57%
<i>Beneficiarios en proyectos de desarrollo comunitario y social</i>	348	1.92%
<i>Beneficiarios en proyectos de apoyo escolar</i>	324	1.78%
<i>Beneficiarios en proyectos administrativos y afines</i>	388	2.14%
<i>Beneficiarios en proyectos de reciclado y tratamiento de residuos</i>	74	0.40%
<i>Beneficiarios en proyectos de cuidado de niños, ancianos y discapacitados</i>	351	1.93%
<i>Beneficiarios en proyectos de artesanías y manualidades</i>	1.312	7.24%
<i>Beneficiarios en proyectos de roperos y costureros comunitarios</i>	3.857	21.29%
<i>Beneficiarios en proyectos de comedores comunitarios y copas de leche</i>	3.565	19.68%
<i>Beneficiarios en proyectos de servicios varios y/o sin especificar</i>	499	2.75%
<i>Sin datos</i>	272	1.50%

Fuente: elaboración propia con base en datos del Servicio de Empleo - Secretaría de Promoción Social - Municipalidad de Rosario

De los datos anteriormente señalados, se desprenden dos ejes analíticos centrales. El primero de ellos, relacionado con la localización geográfica de las actividades de contraprestación, hace referencia al *fuerte asentamiento territorial* de las mismas. Mientras que el segundo de los ejes, referido al tipo de actividades, da cuenta del *predominio de actividades relacionadas con la supervivencia material* de los beneficiarios y de la comunidad a la cual pertenecen.

En los últimos tiempos, varios autores (Grimson, 2003; Merklen, 2004, 2005; Salvia, 2004; Svampa, 2005, 2006) han hecho hincapié en el fuerte *anclaje territorial* que vienen cobrando una serie de prácticas e iniciativas ligadas a los sectores populares.

Según Svampa (2005), en Argentina, la reconfiguración de la matriz popular en términos territoriales/comunitarios apareció como una exigencia –y una creación, a la vez desde arriba y desde abajo– para contener el conflicto social, frente a la destrucción del mundo obrero popular.

Para la autora, el triunfo del peronismo en su versión neoliberal constituyó el telón de fondo de la inflexión de la política en los barrios, la cual tendió a recluirse en su dimensión más asistencial. Dicha inflexión debería explicarse también a la luz de los cambios impuestos por el nuevo modelo de gestión, basado en tres presupuestos centrales: la división del trabajo político por medio de la profesionalización de las funciones, la política de descentralización administrativa y la focalización de la ayuda social. Estos tres ejes de la política neoliberal constituyen, para Svampa, la clave para la reformulación desde el Estado de la relación con las organizaciones sociales –peronistas y no peronistas–. Así, el pasaje de la fábrica al barrio se fue consolidando a través de la articulación entre descentralización administrativa, políticas sociales focalizadas y organizaciones comunitarias, lo cual trajo consigo una reorientación de las organizaciones locales.

Por su parte, Merklen (2005) destaca que uno de los elementos del viraje que experimentan las políticas sociales –producto de la deficiencia institucional y del aumento del número de individuos que no encuentran soportes suficientes en el mercado de trabajo– se encuentra en su anclaje o inscripción territorial. En este sentido subraya “la incorporación activa de las organizaciones de base territorial en la puesta en marcha de las políticas sociales” (Merklen, 2005: 57) y observa la manera en la cual el Estado encuentra en las organizaciones barriales un nuevo actor social y, por sobre todo, un interlocutor válido que permitiría re-articular a los sectores más vulnerables con el Estado. Para el autor, la descentralización y el enfoque de las políticas sociales son los elementos centrales que contribuyeron a territorializar el acceso a la ayuda social.

De lo anterior es posible desprender que este proceso no puede ser analizado desde la sola retirada del Estado, sino que es preciso dar cuenta de los mecanismos y sentidos mediante los cuales el Estado se ha retirado y en cuales se ha transformado (Grimson, 2003). Más aún, y en este marco, el eje central de la cuestión se encontraría en la manera específica de articulación histórica que se produjo entre los efectos de las transformaciones del mundo del trabajo con las políticas sociales neoliberales de fuerte matriz asistencial:

“...el círculo vicioso por el que, cuanto más dependientes de la asistencia se volvían los pobres, más disminuían los recursos de que disponía el Estado, puede ser visto desde otra óptica: este círculo giraba entonces en el sentido contrario. Paradójicamente, cuanto más restringidos eran los rendimientos

del sistema político, más indispensables se volvían en los barrios pobres. La espiral de la dependencia avanza así sobre la base de recursos cada vez más escasos” (Merklen, 2005: 57)

Por el otro lado, el barrio constituye una importante fuente de identidad en los sectores populares argentinos. Para Merklen (2005), el barrio ha conquistado ese lugar con el arribo masivo de inmigrantes de ultramar a principios del siglo XX, eclipsándose con la consolidación de una estructura salarial y el desarrollo del Estado Social a partir de los años 40, para reaparecer hacia los 80.

En efecto, y de manera similar a la de otros países de América Latina, Argentina desarrolló desde fines de la dictadura militar un conjunto de asociaciones de base territorial nucleadas en torno a la lucha y a la gestión de los servicios y las necesidades más básicas, orientando sus demandas fundamentalmente hacia el Estado. Es, desde el comienzo de los años 80, y en especial a partir de los años 90, que se desarrollan en nuestro país episodios de cooperación, movilización y protestas colectivas que encontraron su centro organizativo en el barrio (Merklen, 2005).

Este planteo aparece un tanto matizado en la visión de Feijóo (2001). Para la autora, la acción del Estado (como proveedor de consumos colectivos), junto con la familia (como unidad mediadora entre el individuo y la estructura social), y una “compleja trama de relaciones comunitarias” formaron parte de la red que sostenía el progreso. Claro que el objetivo de esa acción comunitaria era complementar o sustituir la acción del Estado allí donde era insuficiente, llegaba tarde o no atendía la demanda debido a sus particularidades o por su rápida expansión. Ese país integrado, ese *viejo país*, tenía un escenario privilegiado: el barrio, presencia palpable en la materialidad de la sociedad de fomento, la parroquia, las viejas comisiones barriales y el jardín de infantes vecinal. Desde la perspectiva de la autora, el barrio sobrevive, pero sobrevive debilitado, ya no lo hace en carácter de centro de interacción monopólica como ocurrió en el pasado. Sin embargo, “la apelación al barrio como principio organizador de la cotidianeidad y de las relaciones sociales no parece haber sido fácilmente sustituido por otros escenarios” (Feijóo: 2001: 20).

Svampa (2005, 2006) señala que, durante la década del 90, y, en el marco de una matriz social más comunitaria, el trabajo territorial fue adquiriendo una cierta “autonomía relativa” respecto de los sindicatos y la militancia política. Las nuevas estructuras de gestión desarrolladas a lo largo de esta década apuntaron a reformular la relación de las organizaciones populares preexistentes, y tendieron a definir el grado o los límites de esa “autonomía relativa”, en el marco de una militancia local, de tipo social y deliberadamente despolitizada. El predominio de la participación de las mujeres en este contexto no sería casual:

“El pasaje que va de “la unidad básica al comedor comunitario” arranca en los 80, con los primeros planes sociales que instaura el gobierno peronista en

la provincia de Buenos Aires, y en el nivel nacional, el gobierno de Alfonsín; pero estos forman parte de una política más sistemática a lo largo de los 90, y finalmente entran en una nueva etapa en el año 2002, a partir de la masificación de los planes sociales, realizada bajo el gobierno de Duhalde y reconfirmada por Kirchner” (Svampa, 2005: 194-195).

En el medio de la crisis y de la desaparición de las instituciones típicas de la sociedad salarial, estas redes territoriales se fueron densificando y orientaron cada vez más sus acciones al mundo de los pobres urbanos, proceso que suponía el apartamiento progresivo del mundo de los trabajadores urbanos. En este contexto, el barrio llegó a constituirse en la muralla sin la cual la supervivencia habría resultado verdaderamente amenazada para muchos en los años 2001, 2002 y 2003 (Merklen, 2005).

Así, el concepto de territorialidad de las prácticas se presenta como una herramienta sumamente útil para dar cuenta de uno de los rasgos centrales que toman las actividades de contraprestación realizadas por los beneficiarios de los PJHD en la ciudad de Rosario.

La cercanía y la familiaridad que brinda el barrio, en tanto espacio social más próximo, se convierte en un elemento clave para poder explicitar la forma que toman buena parte de las actividades de contraprestación. Derivado del fuerte peso de las estrategias de supervivencia de los hogares en las trayectorias laborales y vitales de los sectores populares, el hecho de contraprestar en el barrio se presenta como un camino de salida o una estrategia de conciliación, ante la dificultad de integrar las obligaciones familiares con la necesidad de aportar un ingreso al hogar. Sin lugar a dudas, este elemento aparece fortalecido en el caso de las mujeres, principales beneficiarias del Programa.

Ambas características –el fuerte arraigo territorial y el predominio de las actividades relacionadas con la supervivencia material en la realización de las contraprestaciones– aparecen también reflejadas en una investigación que explora las experiencias de vida de los jóvenes en Rafael Castillo, en la provincia de Buenos Aires, en torno a los planes sociales. De la investigación se desprende:

“La cercanía, el factor espacial desempeña un papel importante al momento de evaluar la funcionalidad del plan en la vida de estas jóvenes. El desarrollo del plan al interior del barrio no sólo brinda accesibilidad empírica al mismo, también les permite satisfacer sus necesidades en relación a su propia responsabilidad familiar” (Correa y Hermida: 2005: 9)

Junto a la cercanía y familiaridad que aporta el barrio, el tipo de actividad que se realiza como contraprestación permite cerrar un círculo mínimo de contención a la vulnerabilidad social en la que se encuentran estos sectores. Las huertas, comedores, copas de leche y roperos permiten, a los beneficiarios y sus familias, nutrirse económi-

amente, *redondear* sus ingresos, en la medida en que las actividades comunitarias posibilitan el funcionamiento y la articulación de redes de circulación y distribución de bienes entre los vecinos-beneficiarios.

Desde la perspectiva de Merklen (2005), el entrelazamiento de los círculos de sociabilidad en los barrios obedece a una necesidad semejante a un “seguro multi-riesgo” de los habitantes. Así, el barrio se configura como un espacio en el que varias formas de intercambio y de cooperación coexisten de manera superpuesta, estructurando la vida colectiva. A medida que los sectores sociales se empobrecen y que las protecciones sociales son deficitarias, si no inexistentes, la supervivencia depende de la distribución directa de toda suerte de bienes y de productos (ir)regularmente repartidos en los barrios. Esta regularidad del carácter irregular de la distribución de bienes y servicios conlleva la conversión de lo irregular en regla.

En este sentido, para el autor, las solidaridades locales no producen prácticamente ningún recurso. Ellas más bien distribuyen y hacen circular medios que las organizaciones barriales recuperan fuera. Más aún, las estructuras de solidaridad local de gran consistencia que se observan en los barrios populares no pueden en ningún caso suplir a las protecciones sociales y a las formas de socialización aportadas por las instituciones y el trabajo.

Cuando más amplias y comprensivas son las estructuras universales, más pierde el barrio en importancia como sostén de los individuos y de las familias, y menor se hace también su presencia en la identidad de los individuos. En contraposición, el barrio puede resultar la vía privilegiada de formación de la identidad cuando los lazos de integración social no son lo suficientemente sólidos, como en el caso de todos los barrios asociados a formas de exclusión o de fractura social, e incluso de marginalidad, donde los lazos tejidos en el marco de las solidaridades barriales ocupan los espacios vacantes dejados por las instituciones.

No obstante, y siempre desde esta perspectiva, el barrio presenta dos límites claros. El primero de ellos está relacionado con el supuesto de que regularidades de la vida del barrio se realizan en gran medida fuera de éste. La mayoría de las regulaciones de la vida social corresponden al dominio institucional, especialmente al Estado, incluso en las sociedades en las que el Estado está poco presente. El segundo límite supone que la participación de los individuos en sociedad no puede hacerse exclusivamente en el dominio de lo local. Si el barrio puede constituir un territorio de inscripción, no basta para organizar por entero la vida del individuo.

**5.1. Los microempredimientos productivos como forma de contraprestación**

Otro dato interesante a tener en cuenta para el análisis de la forma que toman las contraprestaciones que realizan los beneficiarios de los PJJHD en la ciudad de Rosario surge de la investigación llevada adelante por Abella (2005), sobre el Registro Municipal de Emprendimientos Productivos Locales de la Municipalidad de Rosario<sup>7</sup> creado en el marco del Programa de Promoción de Emprendimientos Productivos Sociales<sup>8</sup>. La importancia de esta investigación para nuestro análisis está dada fundamentalmente porque, como ya señaláramos, del Listado de Proyectos de Contraprestación confeccionado por el Servicio de Empleo no es posible separar cuáles de esos proyectos se constituyen como emprendimientos productivos.

De la investigación realizada por Abella surge que del Registro forman parte emprendedores con características socio-económicas muy diversas. No obstante, el perfil del emprendedor que prima es el de una mujer que vive dentro de los límites del Distrito Oeste de la ciudad de Rosario, cuya edad oscila entre los 20 y los 40 años, y que posee estudios primarios completos. Los rubros fundamentales en los cuales desarrolla su actividad son la panificación y/o la elaboración de pastas caseras. A este perfil se suma un dato central para nuestro análisis: es beneficiaria del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

**Cuadro 6**  
Participación de beneficiarios PJJHD en el Registro de Emprendimientos Productivos Locales

<i>Total de micro-emprededores</i>	<b>3.033</b>	<b>100,00%</b>
<i>Cantidad de beneficiarios PJJHD</i>	2.131	70,26%
<i>Independientes</i>	902	29,73

Fuente: Abella, 2005

<sup>7</sup> El Registro tiene por finalidad recolectar y almacenar los datos pertenecientes a los distintos emprendimientos productivos de la ciudad. El mismo se conforma a partir de la sistematización de las fichas de Identificación de Emprendimientos Productivos.

<sup>8</sup> El programa fue creado el 18 de julio de 2002 por medio de la ordenanza N° 7358 del Concejo Municipal de Rosario. Entre sus objetivos es posible mencionar la promoción de emprendimientos productivos dentro del marco de políticas activas locales generadoras de actividades económicas y empleo; así como también, el fomento de los mismos para su incorporación en el sistema formal de la economía.

En este sentido, la investigación refleja el alto porcentaje de beneficiarios del PJJHD que forman parte del Registro Municipal de Emprendimientos Productivos y atribuye este hecho a la necesidad de los beneficiarios de realizar una contraprestación para poder recibir el subsidio.

Diferentes posiciones se han desarrollado en torno al creciente impulso de la denominada “economía social”, “economía popular” o “economía de la pobreza”. Las perspectivas más optimistas han ponderado su expansión, su potencial autonomía, su creciente empoderamiento y su capacidad de reafirmación de una particular identidad; también por constituirse en un factor “socializante” y de resignificación de lo colectivo. No se trataría de una mera economía asistencial, provisoria en la emergencia, pobre y para los pobres, sino un sistema que, bien impulsado, tiene el potencial para incluir a los desocupados y subocupados, y sentar las bases firmes de una economía mixta competitiva. Así, este sector de la economía debería ser promovido y valorado por el Estado y las políticas sociales (Coraggio, 2004).

Sin embargo, frente a estos planteos hay autores que llaman la atención en torno al hecho de que tales prácticas de autogestión se desarrollan en espacios cada vez más locales, sin otro horizonte de integración que no sea el sector informal y los encadenamientos corporativos o clientelares tradicionales. En este tipo de experiencias, el eje de sentido dominante de la acción sigue siendo la descarnada lucha por la subsistencia. A lo sumo, para los propios protagonistas la economía social constituiría la primera estación –y no la última– de una estrategia de reinserción laboral y movilidad social (Salvia, 2004).

Desde esta perspectiva, los márgenes de libertad y autonomía de las iniciativas de economía social se desdibujarían en la medida en que actúan reforzando la marginalidad y las relaciones de fuerza que las hacen posible.

## **5.2. La redefinición del Programa**

**en la ciudad de Rosario** La visualización por parte del gobierno nacional de “distintas poblaciones” o grupos con diferentes “grados de empleabilidad” dentro del PJJHD, había aparecido, en un principio, como el elemento fundamental a partir del cual el gobierno imprimiría una nueva dirección a las políticas sociales de empleo. Sin embargo, al introducir la posibilidad de opción por parte de los beneficiarios de permanecer dentro del PJJHD o bien “migrar” al Seguro de Capacitación y Empleo o al Programa Familias por la Inclusión Social, es el mismo gobierno quien habilita el espacio para que los objetivos planteados se desdibujen.

En la ciudad de Rosario y para mediados de 2007, más del 60% de los beneficiarios opta por permanecer dentro del PJJHD, mientras que la “migra-

gración” más importante se produce hacia el Programa Familias. Sin lugar a dudas, es la mayoritaria participación femenina en el PJJHD la que permite dar cuenta de la importancia numérica de esta opción.

### Cuadro 7

Migración de beneficiarios desde el PJJHD hacia las nuevas modalidades - Rosario - Agosto 2007

<b>Total beneficiarios</b>	<b>35.964</b>	<b>100%</b>
<i>Beneficiarios que permanecen en el PJJHD</i>	21.884	60,8%
<i>Beneficiarios que migraron al Seguro de Capacitación y Empleo</i>	2.328	6,5%
<i>Beneficiarias que migraron al Programa Familias</i>	11.752	32,7%

Fuente: Servicio de Empleo - Secretaría de Promoción Social - Municipalidad de Rosario

Por su parte, el Seguro de Capacitación y Empleo muestra una escasa elegibilidad por parte de los beneficiarios y en su interior se encuentran tanto los beneficiarios que realizan alguna contraprestación (cursos o talleres) como aquellos otros que optaron por retirar el dinero del Seguro de forma total, sea para iniciar un microemprendimiento o fortalecer uno ya existente. Este último grupo asciende a 400 beneficiarios, aproximadamente, de un total de 2.328 beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo.

## 6. El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, ¿un work-

**fare criollo?** Desde la perspectiva de Danani y Lindenboim (2003), la desocupación es la clave principal en la cual la sociedad argentina problematizó la cuestión del trabajo desde mediados de la década del 90. Así, una parte fundamental de la “gran transformación neoliberal” en el plano de la vida social, viene ocurriendo en el punto preciso de cruce entre trabajo y política social.

Es, en este contexto, que el PJJHD se constituye en el programa social del período inaugurado con la crisis de 2001. Su centralidad esta dada, por un lado, porque se constituyó en el mayor programa de subsidios al desempleo de la historia de nuestro país, y por el otro, por la presencia, en algunos casos medular, que cobró en la cotidianeidad de los sectores populares.

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<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>.

En este sentido, es interesante el planteo de Freyssinet (2006) cuando señala que en el primer diseño (o primera etapa) del PJJHD esa “activación” era más o menos artificial o abstracta y en su reformulación (o segunda etapa) se buscan, de forma más clara, herramientas de acceso al trabajo. Esta evolución estaría dando cuenta del paso de políticas pasivas de garantía de ingresos a políticas activas de ayuda al acceso al empleo, que son al mismo tiempo de control de la voluntad de búsqueda de empleo. Sin embargo, Freyssinet no convalida las estrategias de transferencia de ingresos sin empleo, en la medida en que con este tipo de estrategias se corre el riesgo de que la gente se satisfaga con seguros de desempleo o asistencia, especialmente cuando aumentan los empleos-basura.

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 efecto, y para Lo Vuolo (2001), los fundamentos que se encuentran en la base de este tipo de programas muestran una fuerte consistencia con la ideología que sostienen los regímenes liberales de organización social. El autor reseña los fundamentos o argumentos de este tipo de programas en nueve elementos básicos:

- a) *fomentarían la reciprocidad*: porque los derechos sociales estarían condicionados por obligaciones laborales para que el “intercambio con la sociedad” fuera recíproco,
- b) *fomentaría una ciudadanía funcional*: porque los excluidos podrían adquirir los valores básicos que sostienen a la sociedad (trabajo, aprendizaje, sostén familiar) y así alejarían a las personas de los vicios sociales (delito, rupturas familiares),

<sup>9</sup> Es importante destacar que esta característica ya había estado presente en el denominado Programa Trabajar. El mismo estaba orientado a dotar de recursos humanos a la realización de obras públicas a cargo del Estado, aunque pronto se amplió el concepto de utilidad pública a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro (Britos y Caro, 2002).

<sup>10</sup> Según Lo Vuolo (2001), el término *workfare* se ha constituido en un emblema opositor y alternativo al tradicional *welfare*. Así, la noción de *fare*, alude al camino, la senda y, eventualmente, el pago de una tarifa para acceder a algo, en este caso el beneficio social.

- c) *combatiría a la dependencia y restauraría la ética del trabajo*: porque sería una suerte de “test de trabajo”, de la voluntad y esfuerzos de las personas para salir por sus propios medios de la situación de necesidad. Aceptar o no este tipo de programas serviría para diferenciar entre “merecedores” y “no merecedores” de la asistencia. La obligación de aceptar empleo se justificaría en el mismo sentido que la obligación de concurrir al sistema educativo hasta cierta edad: sería en beneficio de los asistidos y de la sociedad,
- d) *reduciría costos en la política social*: porque, si bien se gastaría el subsidio, el empleo subsidiado generaría mayor valor agregado a la economía y, por lo tanto, ingresos tributarios,
- e) *reduciría la economía “negra”*: porque los programas no permitirían acceder al beneficio a quienes trabajan fuera del mercado registrado,
- f) *sería más equitativo*: porque actualmente hay gente que hace los mismos trabajos “basura” que ofrece el *workfare* pero a cambio de un salario, mientras que los beneficiarios de programas asistenciales no se les pide nada a cambio y gozarían de tiempo libre,
- g) *legitimaría las transferencias sociales*: porque el resto de la sociedad percibirían que los beneficiarios se “esfuerzan” para recibir un beneficio y los empleadores que esas personas son “empleables”,
- h) *reduciría la pobreza*: no sólo por el ingreso que se cobraría por el programa sino también porque traería a las personas al mercado de empleo, aumentando las posibilidades de su capacitación, y, finalmente,
- i) *reduciría el desempleo*: no sólo directamente por el empleo forzoso que se obligaría a tomar a los desempleados, sino también porque disminuirían los estímulos a registrarse como “buscando empleo” a quienes no quieren siquiera aceptar el *workfare*.

Desde la perspectiva de Handler (2003), el paso hacia políticas activas para el mercado de trabajo en Europa Occidental representa un cambio fundamental tanto en el concepto de ciudadanía social como en la administración del bienestar. El autor considera que los beneficios sociales son derechos a los que se accede en virtud de un status: la condición de ciudadano. Bajo el nuevo régimen, los beneficios se vuelven condicionales: los derechos sólo se adquieren si se cumplen *obligaciones*. En este sentido la ciudadanía social pasa de status a contrato. “*Para recibir los beneficios, los excluidos sociales ahora tienen obligaciones; éste es el nuevo contrato*” (Handler, 2003: 196). En este tipo de contrato, el beneficiario es dependiente y, prácticamente, carece de poder.

Para el autor, el *workfare* tiene tres componentes básicos: 1) deberían revertirse las políticas existentes que incentivan el abandono de la fuerza de trabajo por parte de los discapacitados y trabajadores de edad avanzada; 2) quienes se encuentran en los márgenes de la fuerza laboral deberían ser ubicados en trabajos o en capacitación, y

3) deberían reforzarse los requisitos de trabajo para los desocupados. En este sentido, lo nuevo serían las medidas de activación aplicadas a los beneficiarios de la asistencia social, buscando así, prevenir que los *merecedores* se vuelvan *no merecedores* y también reinsertar a éstos.

Por su parte Freyssinet (2006) considera que, para analizar el surgimiento de la política del *workfare*<sup>11</sup>, es necesario considerar dos aspectos. Por un lado, una idea de control social que apareció a fines del siglo XIX, bajo el supuesto de que los pobres son peligrosos y que para disciplinarlos deben ser sometidos al trabajo<sup>12</sup>. Esto se implementó mediante el mecanismo por el cual cualquier ayuda pública está condicionada por la demostración de la “voluntad” de trabajar, de la búsqueda efectiva de un empleo y de la total disponibilidad a aceptar cualquier puesto. Para el autor, estos mecanismos desaparecieron, por lo menos en los países desarrollados, en la época del pleno empleo. Pero con la interrupción del crecimiento y la reaparición de un desempleo masivo hubo una reactivación de esta concepción, simétrica al dominio de las ideas neoclásicas en el terreno económico. Así se llegó a que, por un lado, había que reforzar los mecanismos de mercado especialmente en el mercado de trabajo y que, por otro, había que reestablecer los mecanismos de control social para la población marginalizada de ese mercado de trabajo.

De lo anterior se desprende una palpable antropología negativa, la cual se encontraría en la base de este tipo de políticas. Su argumento central supone que si la gente no está vigilada y no trabaja en el marco de obligaciones contractuales formales, cae ineluctablemente en un modo de vida caótico y dañino desde el punto de vista de la comunidad. Al mismo tiempo se asume, implícitamente, la miseria de un orden social que no parece disponer de otro medio, salvo el trabajo fabril, para hacer que los ciudadanos lleven una vida disciplinada y cooperativa (Offe, 1997).

No muy alejado de estas perspectiva, y desde el contexto local, Danani y Lindenboim (2003) plantean que la “gran transformación neoliberal” encuentra en las políticas “de activación” un gran instrumento, en la medida en que no se tratarían de una respuesta a un problema (la desocupación), sino una nueva manera de concebir el trabajo y el empleo: de concebirlos como asistencia<sup>13</sup>. En este marco, se delimitarían –realizándose o no– varios dispositivos de control social. Los autores señalan:

<sup>11</sup> Desde la perspectiva de Marshall (1998), el origen de las políticas activas se remonta a los años 50 y 60 cuando, en un contexto muy distinto, se orientaba a un objetivo bien diferente: incrementar la oferta frente a la situación de escasez de mano de obra que caracterizaba a muchos países de Europa y evitar el desarrollo de la denominada “inflación por los costos”.

<sup>12</sup> La idea de la donación decimonónica, que comporta un acto de sumisión para quien recibe el obsequio y se constituye en un método de control social en la medida en que crea una obligación, también es analizada por E.P. Thompson (2000).

<sup>13</sup> La concepción del trabajo como asistencia, en el caso argentino, también es analizada por Raggio (2003).

“Desprovisto el trabajo de su condición productiva y generadora de valor (omitida la relación de explotación de la forma capitalista de organizar el trabajo y la producción en general) se reconoce en él tan sólo aquella propiedad por la cual proporciona a los sujetos sus medios legítimos de vida. El ‘tener trabajo’ es, por lo tanto, en primer lugar un problema de los propios sujetos, y la sociedad parece interpretarlo como tal sólo en la medida en que asocia su ‘falta’ a la superficialidad y a la ilegitimidad... al vandalismo y a la delincuencia. A diferencia de aquel proceso que analizara Offe para cuatro siglos antes, ya no se trata de sujetos que se niegan a ‘vivir de su trabajo’ (definido éste como trabajo asalariado) y que por eso buscan ‘rutas de escape’, sino que el propio proceso de transformaciones capitalistas (en su etapa neoliberal), llevado a sus límites, sólo presenta rutas de escape como alternativas. Dicho de otra modo: en su compulsión por expulsar la fuerza de trabajo del proceso productivo, el capital arroja a los sujetos y les deja, contradictoriamente, ‘sólo’ formas no capitalistas de supervivencia” (Danani y Lindenboim: 2003, 261/262).

Para los autores, este tipo de políticas *asistencializan* el trabajo y no constituyen un programa de inclusión sino una reconceptualización del trabajo, de la que deriva una reconceptualización de la asistencia y de los derechos, sean estos sociales en sentido restringido (derecho del trabajo) o amplio, como parte de la construcción de la ciudadanía. Se trataría, en este sentido, de programas portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales, que a la vez que especifican en otros términos la legitimidad de la vida, redefinen el trabajo mismo, presentándolo como algo cuya obtención debe ser “ganada”.

Es importante destacar que, para el caso de nuestro país, las contraprestaciones realizadas marcan claras singularidades –en comparación con las políticas de activación europeas– debido a que buena parte de ellas no están orientadas a la participación en programas de entrenamiento laboral o a la inserción en el mercado de trabajo, sino a actividades fuera de él. Esta característica aproximaría al PJJHD a algunos programas franceses de inserción dirigidos a los jóvenes, “quienes están más predispuestos a trabajar fuera del mercado de trabajo regular a cambio de beneficios” (Handler, 2003: 192). En Francia, este tipo de políticas se considera *workfare* (Handler, 2003).

Además de suponer la obligación de una contraprestación por el subsidio otorgado como característica central y relativamente novedosa, el PJJHD también se acerca a las políticas de activación aplicadas en Europa occidental en la medida en que no establece plazos para la percepción de los beneficios y en que, buena parte de la gestión y administración del Programa, se realiza a nivel local. Este último elemento, es resaltado tanto por Freyssinet (2006) cuando plantea la tendencia a la descentralización del control social, como por Handler (2003) cuando analiza las transformaciones en

los conceptos de administración del bienestar, como características centrales de los programas de ayuda al trabajo.

Dentro de este análisis, la reestructuración del PJJHD, anunciada por el gobierno nacional en 2006, podría ser interpretada como una tentativa en doble sentido. Mientras que, por un lado, el Seguro de Capacitación y Empleo apuntaría a fortalecer la inserción en el ámbito del mercado de trabajo de aquellos beneficiarios –fundamentalmente hombres– con mayores posibilidades de inserción laboral en el corto plazo, promoviendo el empleo mercantil y su remercantilización administrativa (Britos y Caro, 2002; Offe, 1995); por el otro, el Plan Familias actuaría en sentido opuesto, promoviendo la desmercantilización (Britos y Caro, 2002; Offe, 1995) de determinados grupos y, más específicamente, de determinados grupos de mujeres.

En este sentido, el Plan Familias operaría como una modalidad de gestión de la fuerza de trabajo excedentaria, de la población denominada “inempleable” o “super-numeraria”, es decir, de aquella población trabajadora (en este caso femenina) que carece de las titulaciones, habilidades o conocimientos requeridos para su inserción mercantil (Britos y Caro, 2002). En la medida en que intenta cubrir parte de las necesidades básicas, en que varía el monto del beneficio según el tamaño de las familias y en que permite ser complementado con otros programas sociales, el Plan Familias se asemeja a algunos programas diseñados en la década del 90 en Alemania, que intentaban constituirse en una “malla de seguridad de última instancia” (Handler, 2003: 193). Estos programas consideraban a las mujeres beneficiarias “trabajadoras reproductivas” (Handler, 2003; 193).

Finalmente, es posible señalar que la responsabilidad compartida entre el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social en el futuro del Programa confirmaría la bidireccionalidad de esta política.

**7. A manera de cierre** En la ciudad de Rosario, y de la mano de altas tasas de desocupación, el PJJHD crece aceleradamente en los primeros meses de su implementación, evolución que continuará incluso hasta un año después de la fecha máxima establecida por la normativa para la incorporación al mismo. Desde el segundo trimestre de 2003 hasta la actualidad, la cantidad de beneficiarios del Programa comienza a contraerse de manera sostenida, producto –en parte– de la inserción de los beneficiarios en el empleo registrado.

En relación a la participación en las actividades de contraprestación del Programa, la ciudad de Rosario se aparta de las medias nacionales en lo que respecta al grado de cumplimiento de las tareas de contraprestación; mien-

tras que muestra tendencias similares que el resto del país en lo atinente a las modalidades o componentes de la contraprestación.

En la ciudad de Rosario, el grado de cumplimiento de la contraprestación laboral prevista por el Programa no supera el 45% de los beneficiarios. Este porcentaje se diferencia significativamente de la media provincial (80,7%) y es sólo similar al promedio que exhibía la ciudad de Buenos Aires en los informes del Ministerio de Trabajo de la Nación del año 2003.

En relación a las formas que toman las contraprestaciones, es posible establecer que el mayor número de beneficiarios se concentran en proyectos de contraprestación avalados por centros comunitarios y asociaciones civiles, dentro de los cuales el mayor peso específico lo detentan los roperos y costureros comunitarios, comedores comunitarios y copas de leche, limpieza y mantenimiento, y huertas.

La centralidad de este tipo de proyectos en las actividades de contraprestación del Programa nos permite derivar su vinculación con el espacio social más próximo del beneficiario: el barrio; espacio que actúa permitiendo el sostenimiento y la articulación de redes de relaciones que encuentran en la supervivencia material uno de sus objetivos constitutivos.

Esta tendencia, presente con la misma fuerza en todas las regiones del país, constituye un elemento que necesariamente debería ser observado y tenido en cuenta en el diseño y gestión de políticas sociales destinadas a los sectores más vulnerables. Sin embargo, es un elemento que no se observa en la reformulación del PJJHD.

Finalmente, otro elemento a destacar de esta reformulación es que si, por un lado, marca objetivos más o menos claros en dos grupos (Programa Familias y Seguro de Capacitación y Empleo), por el otro, no hay definiciones gubernamentales precisas en relación a los beneficiarios que optaron por permanecer en el PJJHD –los cuales, por cierto, constituyen el número más importante dentro de las tres modalidades–.

### Registro bibliográfico

Delfino, Andrea  
"Territorialización de los sectores populares y planes sociales. Una mirada desde las contraprestaciones del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en la ciudad de Rosario". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 3, nº 3, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 43-74).

### Bibliografía

**Abella, María Flor** (2005): "Los micro-emprendimientos como estrategia de supervivencia. Una mirada sobre el Registro Municipal de Emprendimientos Productivos Locales de la Municipalidad de Rosario" 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. Del 10 al 12 de Agosto de 2005, Buenos Aires, Argentina.

**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.

**Convenio Marco** entre el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, El Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de

la Nación y la provincia de Santa Fe para la implementación de los Planes Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Buenos Aires, febrero de 2002. Disponible en Internet vía: <http://www.santafe.gov.ar/gobierno/tecnica/ley12129.htm>

**Coraggio, José Luis** (2004): "Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social", en Danani, Claudia (comp.): *Política social y Economía Social*. Colección Lecturas de Economía Social, UNGS, Altamira, OSDE, Buenos Aires.

**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. Del 10 al 12 de Agosto de 2005, Buenos Aires, Argentina.

**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.

**Deibe, Enrique y Castillo Marín, Luis** (2003): "Políticas sociales en Argentina: derecho de inclusión social familiar. Programa Jefes/as de Hogar" en Revista *Socialis*, vol. 7. Rosario, pag. 101-114.

**Feijó, María del Carmen** (2001): *Nuevo país, nueva pobreza*. FCE, Buenos Aires.

**Freyssinet, Jacques** (1996): "El desempleo y sus perspectivas", en *Herramienta*. Buenos Aires, agosto, Nº 1, 111-119.

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

**Golbert, Laura** (2004): *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefas de Hogar Desocupados*. CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 84, Santiago de Chile, abril. Disponible en Internet vía: [www.eclac.cl/.../publicaciones/xml/4/14574/P14574.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt](http://www.eclac.cl/.../publicaciones/xml/4/14574/P14574.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt)

**Grimson, Alejandro** (2003): "La vida organizacional de zonas populares de Buenos Aires". *Project "Latin American urbanization in the late 20<sup>th</sup> century: a comparative study" - Center for the study of urbanization and internal migration in developing countries. Population Research Center, University of Texas At Austin. Working Paper Series 02. Project Second Meeting*. Montevideo, Uruguay. Agosto.

**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.

**Kirchner, Alicia** (2003): "Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil", en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31 Oct.

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

**Marshall, Adriana** (1998): "Exposición", en Lindenboim, Javier (comp.) *El desafío del empleo a finales del siglo XX*. Cuadernos del CEDEP Nro. 2, Instituto de Investigaciones Económicas - FCE - UBA.

**Merklen, Denise** (2004): "Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción", en *Laboratorio/n line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, año IV, número 16, verano. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Disponible en Internet vía: [www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm)

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

**MTSSN** (2004): *Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la Encuesta de Beneficiarios*. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Disponible en Internet vía: [www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/estadisticas/4\\_encuesta.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/estadisticas/4_encuesta.pdf)

**Offe, Clauss** (1995): *Capitalismo Desorganizado*. Brasiliense, São Paulo.

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

**Perona, Nélica; Rocchi, Graciela y Mariani, Sonia** (2004): "El Programa Jefes y Jefes de Hogar ¿de qué política social se trata?" en *Revista Kairos*, año 8, nro. 13. Disponible en Internet vía: [www2.fices.unsl.edu.ar/~kairos/indices\\_acumulados.htm](http://www2.fices.unsl.edu.ar/~kairos/indices_acumulados.htm).

**Raggio, Liliana** (2003): "Evaluación de programas sociales desde una perspectiva cualitativa. En torno de la definición de las necesidades a partir de los destinatarios", 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.

**Roca, Emilia; Schachtl, Lila; Berho, Fabián y Langeri, Marcelo** (2005): "Resultados de la segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados" 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. Del 10 al 12 de Agosto de 2005, Buenos Aires, Argentina.

**Salvia, Agustín** (2004): "Crisis del empleo y nueva marginalidad en tiempos de cambio social. Génesis de una catástrofe anunciada" en *Revista Argumentos* 4, septiembre. Disponible en Internet vía: [www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/salvia.pdf](http://www.argumentos.fsoc.uba.ar/n04/articulos/salvia.pdf)

**SIEMPRO** (febrero, 2003): *Plan Jefes y Jefes de Hogar Desocupados. Impacto y características de los beneficiarios*. Disponible en Internet vía: [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

**Svampa, Maristella** (2005): *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Taurus, Buenos Aires.

————— (2006): "Modelo de dominación, tradiciones ideológicas y figuras de la militancia", en *Revista Pampa. Pensamiento/acción política*, año 1/nro 1/julio. Instituto de Estudios e Investigación, CTA, Buenos Aires.

**Thompson, E.P.** (2000): *Agenda para una historia radical*. Crítica, Barcelona.

### Publicaciones periódicas

**Diario Clarín**, 17 de enero de 2002.

**Diario Página/12**, Suplemento Cash, 24 de abril de 2005.

**Diario La Capital**, 15 de febrero de 2006, 24 de marzo de 2006 y 18 de septiembre de 2006.