

“Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: los destinatarios desde los técnicos y profesionales”

Autora: Mariana Gabrinetti¹

Institución: Centro de Estudios en Trabajo Social y Sociedad – Facultad de Trabajo Social – UNLP.

Correo electrónico: mgabrinetti@yahoo.com.ar

1. Introducción:

En este trabajo se presentan parte de los resultados de la investigación realizada en el marco de la tesis de doctorado “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012”, dirigida por el Dr. Julio Neffa y aprobada en 2013 en el marco del Doctorado en Ciencias Sociales de la UBA; asimismo este trabajo se inscribe en el proyecto “Las condiciones actuales de la intervención profesional en Trabajo Social: la relación salarial y sus representaciones. Estudio de tres campos de intervención: jurídico, discapacidad y salud comunitaria”, enmarcado en el Programa de Incentivos a Docentes Investigadores, CETSyS, FTS-UNLP y desarrollado con la dirección de la Dra. Margarita Rozas Pagaza y en el cual me desempeñé como co-directora.

La investigación abarca un período extenso: 2000-2012, en el cual he realizado un estudio de caso en el barrio El Carmen, de Berisso y en el año 2012 he incorporado a la Universidad Nacional de La Plata (en adelante UNLP), en tanto unidad ejecutora del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”; he entrevistado a receptores de programas de transferencia de ingresos en diferentes etapas a lo largo de dicho lapso (2000, 2003, 2009 y 2012), indagando y profundizando sobre las representaciones que dichos agentes han conformado y conforman sobre el trabajo, estudiando de qué modo estos sistemas de ideas se han ido modificando conforme a las características del contexto, de las políticas sociales orientadas a dicha población y

¹ Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora CETSyS y profesora adjunta cátedra Política Social - FTS-UNLP.

a las propias trayectorias de vida, trayectorias laborales y trayectorias en el marco de los programas que fueron configurando los receptores de los programas. En el año 2009, y a partir de los resultados obtenidos se hizo evidente la distancia entre lo que podemos denominar la “letra escrita” de los programas y algunas particularidades inherentes a su implementación. En este sentido me surgió la inquietud de conocer aspectos ligados a la ejecución de los programas y de poner en relación a sus objetivos con las miradas de los destinatarios y las de los técnicos y profesionales que participan de su gestión en la fase de implementación.

Así es como en 2009 y 2012, me pareció necesario incorporar a los puntos de vista de los técnicos y profesionales, poniendo en relación las representaciones que estos construyen sobre los receptores de los mismos y sobre los programas que gestionan.

En este trabajo me centro específicamente en las representaciones que dichos agentes conforman –o han conformado- sobre los destinatarios de los programas considerados. Precisamente, una de las preguntas que orientaron la investigación es cuáles son los sistemas de ideas que configuran los técnicos y profesionales que participan de la implementación acerca de los destinatarios de los programas y de qué manera estas representaciones inciden en su propia intervención en el marco de la gestión.

La metodología aplicada en la investigación fue de índole cualitativa, la muestra no probabilística, aplicándose entrevistas a dos unidades de análisis diferentes: por una parte, receptores de programas y por otra, a técnicos y profesionales.

2. Sobre los programas de empleo y de transferencia de ingresos:

Los programas sociales de empleo (en adelante: PSE) y programas de transferencia condicionada de ingresos (en adelante: PTC) se inscriben en el marco de las políticas sociales y se encuentran enmarcados en los lineamientos que han tenido lugar con la redefinición del rol del Estado a partir de los ochenta, período en el cual se registran los indicadores de empobrecimiento de la población en la región, la crisis financiera de la seguridad social y la caída del peso político y económico de los sindicatos.

En Argentina, -así como en otros países de América Latina-, la estrategia económica de los noventa estuvo enmarcada en la ‘teoría del derrame’ (Azpiazu y Nochteff, 1994) esto es, en la idea que el crecimiento fluiría desde la cima de la pirámide social hacia abajo, sin necesidad de una intervención estatal a favor de una mejor distribución del

ingreso. Los datos históricos demuestran que de ningún modo tuvo lugar la aplicación de dicha teoría.

Los propósitos de los programas sociales y planes que se conformaron respondieron a la lógica de organismos multinacionales (Banco Mundial, PNUD) y se han caracterizado por su superposición en el tiempo, por su corta duración, por las llamativas diferencias entre lo propuesto entre la “letra escrita” de los mismos y las modalidades que éstos han asumido en su implementación. Asimismo, los escasos monitoreos han incidido en que las altas y bajas hayan sido atravesadas por mecanismos y prácticas clientelares.

En materia social se utilizó como estrategia la focalización, es decir, la intervención se dirigió a aquellos grupos más vulnerables. Lo que caracteriza a las políticas sociales a partir de este período es la consolidación de una nueva concepción signada por la reducción presupuestaria de la inversión social; el retorno a la concepción de descentralización administrativa y la focalización clasificando a los destinatarios como población objetivo, a partir de una serie de criterios para delimitarlos.

Como se señaló, a partir de los noventa los PTC, se han impuesto en América Latina como la forma principal de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza, garantizando un nivel básico o mínimo de ingresos monetarios (Rodríguez Enríquez, 2011).

Como se aclaró, el financiamiento de muchos de estos programas focalizados fue realizado por organismos de crédito internacionales y se han impuesto por este motivo varios requerimientos en su implementación que se han aplicado sin distinción en distintos países de la región.

Respecto a los montos destinados en programas de empleo, han sido muy bajos en relación con la magnitud del problema laboral de la Argentina así como en comparación con los recursos asignados en los países europeos y en algunos de la región. Estos programas y planes se constituyeron en estrategias asistenciales que no generaron trabajo genuino, sino respuestas transitorias y paliativas de la situación del desempleo y las problemáticas concomitantes.

En cuanto al enfoque en materia de Política Social, en la década del noventa, predominó el enfoque de riesgo frente a la vulnerabilidad, en tanto que a partir de 2003 se comenzó a evidenciar un corrimiento de este enfoque hacia el enfoque de derechos, transición que se pone en evidencia en los propósitos de los programas.

En la investigación que realicé, se consideraron los siguientes programas: Programa Barrios Bonaerenses (en adelante: PBB), Plan Jefes de Hogar Desocupados (PJHD), Plan Familias (PF), Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PAT)ⁱ.

3. Sobre los agentes técnicos y profesionales que participan de la implementación de los programas:

Coincido con las apreciaciones de Chiara y Di Virgilio (2009) cuando plantean que los actores que participan en la implementación de las políticas sociales no necesariamente coinciden con aquellos previstos en la fase de planificación. En este sentido, en lo que hace a los PTC considerados forman parte de la implementación algunos agentes técnicos y profesionales cuya participación es formal y está prevista, como es el caso del personal de la Oficina de Empleo de Berisso, mientras que hay otros agentes que participan informalmente de la implementación, incidiendo también en las modalidades de ejecución de los programas. Este último caso es el de los profesionales que se desempeñan en instituciones del barrio, cuya inserción es formal en otro ámbito e implica un trato cotidiano y asiduo con la comunidad a la que los programas en cuestión se orientan. Si bien la participación de dichos agentes no está prevista explícitamente en la normativa que los regula, sin embargo por las características de su intervención profesional participan indirectamente, generando incluso la capacidad de reflexión entre algunos de los receptores acerca de lo que les significa la pertenencia a un programa social, entre otros aspectosⁱⁱ.

La evidencia empírica de la investigación realizada, da cuenta de que la perspectiva de los agentes técnicos y profesionales que participan de la ejecución de los PSE y PTC difiere en función de la posición que ocupan en la implementación de los mismos, posiciones que podemos caracterizar en relación a la implicancia formal o informal en la gestión de los programas sociales y a la cercanía que tienen dichos agentes con la población a la que se orienta la política. Asimismo, el habitus, el capital escolar y las trayectorias laborales, políticas y personales inciden en las representaciones que construyen sobre los programas y fundamentalmente sobre sus destinatarios.

Consideramos que sus posiciones en el campo de la gestión también definen que el carácter de su participación esté prevista en la planificación de los programas o que en cambio, su implicancia se despliegue a partir de su intervención social, resultando que su intervención en la ejecución se plasma de modo no planificado o contemplado explícitamente en el diseño de los programas.

Estos aspectos, le otorgan una dinámica a las políticas sociales que va más allá de lo que se prevé de ellas en la fase de planificación, situación que se ve atravesada por la capacidad de autonomía que pueden desplegar los distintos agentes en el desempeño de sus tareas en la ejecución de los programas aludidos.

Cuando la participación de los agentes está prevista, la orientación que asume la configuración de las representaciones genera en las prácticas cierta legalidad, que incide de modo directo en los alcances y modalidades que adopta la implementación de los programas. En cambio, cuando la participación no está prevista desde la normativa, independientemente de su espontaneidad y posible alteración de lo planificado, las prácticas y representaciones tienen la posibilidad de legitimarse e influir en el modo en que se implementan los programas y planes.

Asimismo, los modos en que los programas se implementan difieren según las unidades ejecutoras. En el estudio realizado se pone en evidencia que en la UNLP – como unidad ejecutora- prevalece la formación de los técnicos y profesionales que forman parte de la gestión, lo que incide en los objetivos de su intervención profesional. En el caso de los técnicos de la Oficina de Empleo de Berisso, el capital escolar de los entrevistados difiere, así como la modalidad de su ingreso al cargo que ocupan y el compromiso respecto a la comunidad a la que su intervención se orienta, generando estas particularidades diferentes prácticas y representaciones que se traducen en los distintos modos de gestión, que no resulta homogénea, sino que depende de las particularidades de cada agente. En tanto que aquellos técnicos y profesionales que participan informalmente de la gestión en general cuentan con mayores niveles de educación y un elevado compromiso político respecto a la comunidad, lo que interviene en la configuración de representaciones sobre los destinatarios donde se procura la posibilidad de transformación de las condiciones laborales y de vida de la población receptora.

4. Los destinatarios de los programas desde los técnicos y profesionales:

Desde la perspectiva de representaciones sociales de Moscovici, el núcleo central de las que conforman sobre los destinatarios los agentes técnicos y profesionales cuya inserción en el campo de gestión es formal, se asienta sobre base de la asignación de rasgos tales como pasividad y dependencia a la ayuda social; estos atributos los explican por la dinámica que asume la implementación de los programas aunque algunos entrevistados –que cuentan con menor volumen de capital escolar- los atribuyen básicamente a cuestiones de tipo actitudinal por parte de los destinatarios,

sin alcanzar a comprender a los destinatarios en el marco de un contexto histórico sino desde un punto de vista que sólo abarca cuestiones personales.

Por otra parte, para explicar la dependencia a los programas por parte de los destinatarios, los entrevistados profesionales/técnicos –en función de su posición en el campo de la gestión– consideran en mayor o menor medida, el escaso volumen de ingreso percibido por los receptores a través de dichos programas, las prácticas clientelares, la escasa información que circula en el marco de los programas así como la baja calificación de los receptores. La reproducción de prácticas que no permiten emanciparse a los receptores sino reproducir la situación de pobreza, dichos agentes la atribuyen a la naturalización por parte de los “beneficiarios” a la inscripción a un programa social y la equiparación de un PSE-PTC a un trabajo. Sin embargo, esta cuestión es promovida por la misma normativa de los programas y por lo tanto, también propiciada por los agentes que formalmente participan de la implementación, evidenciándose una contradicción; asimismo, se pone de manifiesto la relevancia de la normativa en el despliegue de prácticas. En el caso de las cooperativas se distingue una particularidad diferente que incide en el reconocimiento de los cooperativistas como trabajadores y en propiciar el trabajo solidario, la posibilidad de compartir con otros interviene favorablemente en la posibilidad de participación.

En los otros programas, que anteceden en su creación al PAT, se plantean cuestiones distintas: la participación encuentra en la fase de implementación distintas dificultades, una de ellas se articula con las representaciones de los técnicos-profesionales que formalmente participan de la gestión: distinguimos que sólo forma parte de los elementos periféricos en las representaciones configuradas por dichos agentes; no se trata de un aspecto que estimulen especialmente sino que lo comprenden desde una perspectiva de coyuntura, ya que las posibilidades de participación consideran que dependen de la unidad ejecutora o de condiciones del contexto que puedan favorecer o limitar esta práctica. La excepción la encontramos en la UNLP como unidad ejecutora, lo que se vincula con las particularidades de dicha institución educativa y con la formación de los agentes que participan de la implementación del PAT. La restricción a la participación por parte de los receptores indudablemente también recae en esa pasividad que se les atribuye, pero revertirla abre cuestiones que parecen tratar de acotarse. La concepción es diferente entre quienes participan informalmente en la gestión, en general suelen incluir a los receptores de programas sociales en diferentes actividades que realizan considerándolos parte o incluso protagonistas; la

mirada en la relación que con ellos establecen se asimila a la de considerarlos agentes.

A partir del análisis realizado se presenta la necesidad de capacitación con los técnicos y profesionales que intervienen formalmente en la gestión de programas sociales de empleo y de transferencia de ingresos, promoviendo un conocimiento que permita comprender la situación personal y contextual de los receptores de programas; asimismo, se pone en evidencia la necesidad de monitoreo de los programas a través de evaluaciones tanto cuantitativas como cualitativas que atiendan a los diferentes agentes que participan tanto formal como informalmente de la implementación de programas.

5. Bibliografía:

Aspiazú, D. y Nochteff, H. (1994) *“El Desarrollo Ausente”*, Ed. Tesis Norma, Buenos Aires, Argentina.

Bourdieu, P. (1980) *“El sentido práctico”*. Ed. Siglo Veintiuno, Argentina.

Bourdieu, P. (1997) *“Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción”*. Ed. Anagrama, España.

Bourdieu, P. (2008), *El sentido práctico*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bourdieu, P. (2012) *“La distinción. Criterio y bases sociales del gusto”*. Ed. Aguilar, Taurus, Alfaguara. Buenos Aires, Argentina.

Chiara M. y Di Virgilio M. (2009), “Conceptualizando la gestión social” en Chiara y Di Virgilio (organizadoras) *“Gestión de la política social. Conceptos y herramientas”* (pp. 53 – 86). Ed. Prometeo. Buenos Aires, Argentina.

Gabrinetti, M. (2006) *“Representaciones sociales del trabajo en beneficiarios de programas de empleo”* Disertación de Tesis de Maestría no publicada. Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Buenos Aires, Argentina.

Gabrinetti, M. (2012) “Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: representaciones de los destinatarios y agentes que participan de su implementación. La Plata y Gran La Plata, 2000-2012” Disertación doctoral no publicada. Doctorado en Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires, Argentina.

Mazzola, R. (2012) "La Asignación Universal por Hijo en Argentina. Nuevo Paradigma". Ed. Prometeo.

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

Neffa, J.C. et al (2008) "*Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*", Ed. Miño Dávila, CEIL PIETTE CONICET, Buenos Aires, Argentina.

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

Pautassi, L. (organizadora) (2010), "*Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*". Ed. Biblos, Buenos Aires, Argentina.

Pautassi, L. (2012) "Desigualdad revisitada: vulnerabilidad, protección y derechos" en *Escenarios*, Revista institucional de la Facultad de Trabajo Social UNLP, Espacio Editorial, Año 12 N° 18, La Plata, Argentina.

Rodríguez Enríquez, C. (2011) "*Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?*". CEPAL, División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, Chile.

ⁱ Se han contemplado estos programas, dado que fueron aplicados en Berisso, local donde se desarrolló el estudio y abarcan a las distintas generaciones.

ⁱⁱ Desde ya, no se agota en estos agentes aquellos que pueden participar. Cabe aclarar que en esta investigación nos concentramos en los técnicos y profesionales porque no resultaba viable un abordaje tan amplio respecto a las condiciones en las que fue realizada la investigación.