

KAROS

ISSN 1514-9331

Revista de Temas Sociales



Publicación de la Universidad Nacional de San Luis

Año 8 - N° 13 - Mayo 2004

“El Programa Jefas Jefes de Hogar ¿de que política social se trata? .

Nélida B. Perona**
 Graciela Rocchi**
 Sonia Mariani**

Resumen

A finales del siglo XIX, la idea de la cuestión social remitía a los disfuncionamientos de la naciente sociedad industrial y se vinculaba sobretodo a las transformaciones del proletariado y la necesidad de protegerlo contra los “riesgos” que enfrentaba por los nuevos modos de organización social del capitalismo. Aun cuando la pobreza y el desempleo vuelven a aparecer ahora como problemáticas sociales, no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado, los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las anteriores categorías de explotación, se trata de una “nueva cuestión social”.

A los debates sobre la pobreza entendida como carencia se vincula la discusión sobre el proceso de exclusión/inclusión y vulnerabilidad; más allá de la distinción conceptual, implica también incorporar la dimensión de la pertenencia y da un marco que puede permitir pensar la construcción de ciudadanía social. En este marco las políticas sociales, entendidas como acciones dirigidas a mejorar y/o satisfacer necesidades que la población por sí misma no podría, tienden a generar mecanismos de inclusión.

Con este marco general, el trabajo se plantea como **objetivos**: a) Caracterizar el “Programa de Jefes y Jefas de hogar desocupados. Derecho familiar de Inclusión Social”, en relación a los marcos conceptuales que informan las políticas sociales. b) Establecer el perfil socio-demográfico de las beneficiarias del Plan de Jefes y Jefas de Hogar desocupados en la ciudad de Rosario. c) Interpretar y sistematizar el conjunto de percepciones, prácticas, representaciones y valores que orientan y dan sentido a la acción de las mujeres beneficiarias del Programa.

Palabras claves: Políticas Sociales - Pobreza – Exclusión

Jefas Jefes de Hogar Program. What kind of social policy are we talking about?

Abstract

At the end of the XIX century, the idea of the social question remitted to the disfunction of the just born industrial society and was majorly related to the transformations of the proletary and the need to protect it against the risks it faced due to the new modes of the capitalistic social organization. Even when poverty and unemployment are now reappearing as social problems, it is not a simple return to ancient problems, the actual social exclusion phenomena do not remit to the other categories of exploitation; we are now facing a “new social question.”

Debates about poverty as a lack of resources are related to the discussion about the process of exclusion/ inclusion and vulnerability; beyond the conceptual distinction it also implies the belonging dimension and gives a frame that allows us to think about the construction of social citizenship. In this frame social policies - understood as actions targeted to improve and or satisfy needs that the population is not able to satisfy by itself – tend to generate inclusion mechanisms.

With this general framework this paper has as **objectives**: (a) Characterize the “Jefes-Jefas de Hogar Desocupados Program. Social inclusion familiar wright” in relation to the conceptual frames that social policies inform, (b) Define the socio-demographic profile of the

* Una primera versión de este trabajo fue presentado como ponencia al XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Arequipa, Perú, noviembre 2003.

** Investigadora-Docente, CIURN-Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. nperona@citynet.net.ar

** Investigadora-Docente, CIURN-Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. grocchi@ciudad.com.ar.

** Auxiliar de Investigación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario. soniamariani77@hotmail.com

female beneficiaries of the Program in Rosario city, (c) Interpret and systematize all the perceptions, practises, representations and values that guide and give sense to these women's actions.

Key words: social policies- poverty- social exclusion

Introducción

Las reformas que se implementaron en nuestro país a lo largo de la última década, estuvieron centradas en la apertura económica, en los equilibrios macroeconómicos y en el redimensionamiento del Estado, con claros efectos sobre el mercado de trabajo. Entre ellos, el aumento del desempleo con las consecuencias en diferentes planos de la cotidianeidad y la precarización de las condiciones de empleo se vinculan con la pérdida de garantías asociadas a una situación laboral determinada. La relevancia del problema social no sólo se relaciona con la magnitud de los indicadores que la expresan sino también porque no se plantean como situaciones coyunturales, modificables por efecto del ciclo económico. En ese sentido se puso en cuestión uno de los mecanismos más importantes para la integración social y uno de los espacios que, a lo largo del siglo XX, se privilegió como de constitución de identidades; esto el trabajo, el lugar de la actividad.

Los debates y discusiones sobre la "inserción social" se relacionan con el más amplio sobre la "cuestión social"¹. Aun cuando la pobreza y el desempleo vuelven a aparecer ahora como problemáticas sociales, no se trata de un simple retorno a los problemas del pasado. Tal como señala Rosanvallon (1995) los fenómenos actuales de exclusión no remiten a las anteriores categorías de explotación, se trata de una "nueva cuestión social".

A esos debates también se vinculan, tanto la diversidad y multiplicidad de trabajos que sobre todo en la última década trataron el tema de la pobreza, como muchas de las políticas implementadas para combatirla. Muchos de los estudios e investigaciones se han sustentado sobre la pobreza entendida como carencia y refieren a estados de deterioro, a situaciones de menoscabo que indican tanto la ausencia de elementos esenciales para la subsistencia y el desarrollo personal como la insuficiencia de las herramientas necesarias para abandonar esa posición. Estas carencias refieren a dificultades más estructurales o más coyunturales, según sea la índole de los indicadores que se utilizan y por ende, el método por el cual se mide y se caracteriza el problema².

En este sentido se ha señalado que, de la diversidad de concepciones de pobreza, se ha impuesto, en la mayoría de las comparaciones témporo-espaciales y en la definición de políticas, la denominada del enfoque biológico, más extendido o más restringido y fuertemente asociada a la noción de sobrevivencia (Isuani, 2002)³.

En relación a los trabajos sobre pobreza, como escasez de recursos de diversa índole, se vincula la discusión sobre los procesos de exclusión/inclusión y vulnerabilidad; más allá de la distinciones conceptuales y de las metáforas societales a las que cada uno de los conceptos puede aludir, su consideración implica también incorporar la dimensión de la pertenencia y da un marco que otorga, en términos de Minujin (1998), un "lugar central a la problemática de los derechos civiles, políticos y sociales lo que permite plantear una nueva concepción de las políticas públicas para moverse a la consideración de las necesidades como derechos".

Los indicadores a través de los que se describen los procesos que ocurren en el mercado laboral pueden considerarse referentes aproximados "de la situación de inserción social de las personas, en tanto el resto de las redes de socialización depende de la situación de empleo. En Argentina, el examen del mercado de empleo remunerado aproxima las zonas de cohesión social. Para decirlo de otro modo, para Argentina (y para la gran mayoría de los países de América latina) puede asumirse que la precariedad laboral supone fragilidad de inserción social". No solamente hay una relación entre pobreza y calidad del empleo remunerado, sino que el trabajo, sus transformaciones, su ausencia, incide también en las "zonas de integración", de estabilidad⁴.

Con estas consideraciones como marco general, el programa de Jefas y Jefes de hogar desocupados, que se implementa en Argentina desde el año 2002, plantea interrogantes

acerca de la índole del mismo; ¿es un programa apto para superar la desigualdad y por lo tanto la igualación de derechos, en particular en el caso de las mujeres? o bien ¿en su implementación termina cristalizando las situaciones de precariedad y pobreza operando sólo como contención del conflicto social?.

Vinculados a estos interrogantes-ejes, el trabajo se plantea como objetivo caracterizar el Programa de Jefas y Jefes de hogar desocupados en relación a los marcos conceptuales que informan las políticas sociales. Al mismo tiempo establecer el perfil sociodemográfico de los beneficiarios y sistematizar el conjunto de percepciones, representaciones y prácticas que orientan y dan sentido a la acción de las mujeres beneficiarias del Programa.

En primer lugar se exponen algunas referencias conceptuales a las políticas sociales y las características del programa, para avanzar en la reflexión sobre el mismo. En segundo término se considera el perfil sociodemográfico de los beneficiarios, en relación a indicadores vinculados tanto a las características de la vivienda como a los atributos de las mujeres participantes del programa: tipo de materiales y condiciones de saneamiento, número y edades de los hijos, edad, nivel de instrucción, presencia o no de cónyuge / compañero, trayectoria laboral, entre otros. La información se obtuvo de las bases de datos generadas a partir del registro de los datos consignados en el "Formularios Único de Inscripción"⁵. Las prácticas se consideran a partir de las tareas realizadas; a éstas se vinculan las expresiones y opiniones que con esa referencia, realizan sobre su incorporación al programa y a las diversas actividades que están llevando a cabo⁶. Estas expresan el modo en que los sujetos construyen la realidad social y, en el sentido de representaciones sociales "designan una forma de conocimiento específico, el saber del sentido común". Es decir, el modo en que los sujetos aprehenden sobre su vida cotidiana, su contexto social y a los otros.

I

Castel (1996) diferencia las políticas públicas de integración y las de inserción; las primeras buscan homogeneizar la sociedad y un ejemplo de ello son las políticas universalistas que tratan de ofrecer un marco de igualdad de oportunidades; las políticas de inserción, las focales, se vinculan a una lógica de discriminación positiva y pueden ser entendidas como acciones que persiguen elevar niveles, fomentar capacidades, en definitiva, disminuir la brecha con los "integrados" .

Por su parte, Grassi (2000) señala que las políticas sociales "expresan los principios y postulados que organizan la vida social y la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros así como su capacidad de protección de estos. Asimismo muestra la manera en que se resuelve la cohesión y la integración social entendida como el derecho que a cada uno le asiste de constituirse (reconocerse y ser reconocido) como un sujeto valioso para su sociedad y de proyectar su vida más allá de la mera supervivencia". Añade que en ese sentido -de política social del Estado- refiere a las regulaciones de la vida social en lo que tiene que ver con la participación en la producción de la sociedad y en lo que tiene que ver con la reproducción de la propia vida; por tanto "toda política social conlleva una definición del trabajo y de los sujetos de éste y que la política laboral es el eje principal de la misma y determina el sentido de la seguridad y de la asistencia".

Distingue asimismo una política de empleo propiamente dicha de lo que puede identificarse como "política de asistencia social al desempleo". La política laboral reúne el sentido general con que se orienta la regulación de intercambios en el mundo del trabajo mientras que la política de empleo, como parte de aquella, supone acciones normativas e intervenciones propiamente económicas, "es decir, que se propone alterar políticamente las reglas de juego naturales del mercado con el fin de aumentar el número de puestos de empleo y controlar (regular) el uso de la fuerza de trabajo". En cambio, las políticas de asistencia apuntan a los "sujetos desempleados, con objetivos compensatorios diversos, pero son ajenas al funcionamiento del mercado de trabajo...⁷".

Las políticas sociales se entienden como acciones dirigidas a mejorar y/o satisfacer necesidades que la población por sí misma no podría, tienden a generar mecanismos de inclusión. Danani(1996), plantea como sugerente, dentro de la propuesta de Esping-Andersen para abordar estudios sobre políticas sociales, la redefinición misma de las propias políticas sociales como arreglos cualitativos Estado-mercado-familia. Eso implica por tanto, pensarlas como procesos "que existen y se desarrollan en tanto espacios y relaciones que contienen a

cada una de estas instituciones, como también las regulaciones que las caracterizan y las prácticas que en ellas se desarrollan” y enfatizar el análisis de las prácticas de los sujetos y actores. Esto es recuperar los procesos en el nivel microsocioal. En términos de Giddens, las instituciones y las políticas no pueden ser analizadas por fuera de los espacios y la trama de interacciones a que dan lugar.

En el país se sucedieron, desde 1991, políticas definidas para la promoción del empleo; se trataba, básicamente, de la contratación de desocupados en obras tipificadas como de “interés social” o en menor medida, en empresas privadas. A cambio de esa tarea se otorgaba un pago no remunerativo durante un lapso de tiempo determinado. Coexistieron diversos programas, nacionales, provinciales y municipales, hasta la implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados - Derecho Familiar de Inclusión Social, por medio del decreto N° 565 del Poder Ejecutivo Nacional, de abril de 2002.

Este programa considera la emergencia social y económica, la extensión de la pobreza y la profundización del carácter regresivo de la distribución del ingreso; tiene por objetivo brindar un beneficio económico a los jefes y jefas de hogar desempleados con hijos menores de 18 años con el fin de propender a la protección integral de los hogares, asegurando tanto la concurrencia escolar como el control de la salud de los hijos a cargo.

Las condiciones para acceder al beneficio son:

- Ser jefas o jefes de hogar con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad. También podrán recibir el beneficio los hogares donde la jefa, la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados que residan en forma permanente en el país.
- Asegurar la concurrencia escolar y el control de la salud de los hijos a cargo.
- No podrán participar del plan quienes reuniendo los requisitos, perciban otros beneficios de la seguridad social, pensiones no contributivas o participen en otros programas de empleo o capacitación nacional, provincial o municipal.
- No será impedimento, en cambio, la percepción por parte de algunos de los integrantes del grupo familiar de becas estudiantiles o ayuda alimentaria.

Los beneficiarios recibirán una suma mensual de \$ 150.- en forma directa e individual y el programa prevé que todo beneficiario debe brindar una contraprestación, entendiéndose por contraprestación la realización de alguna tarea o acción en el marco de las siguientes alternativas previstas: a) *Actividades o proyectos comunitarios*⁸. b) *Terminalidad del ciclo educativo formal* (EGB3/ polimodal o primaria/ secundaria) a través de los sistemas de educación de adultos⁹. c) *Acciones de formación profesional*. d) *Incorporación a empresas e instituciones públicas, inscriptas en el Registro de Empleadores, a través de un contrato de trabajo formal*¹⁰. La participación de los beneficiarios deberá tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro (4) horas.

Para la caracterización del programa es necesario incluir además, los conceptos de universalismo como principio y focalización como instrumento para la gestión social. En ese sentido Franco (2003) señala que la focalización no se enfrenta a la universalización de los derechos sociales sino que se trata de una forma de “discriminación positiva” para grupos de población que requieren de atención en sus necesidades básicas. Por ello es importante considerar que significa la definición de una población objetivo y las implicancias del concepto. En términos de Danani, el riesgo de “la expresión población objeto de política social implica concebirlas como beneficiarias- destinatarias de políticas verticalmente diseñadas y no, como actores de los procesos sociales y políticos de los cuales esas políticas son, momento y expresión. Esto no significa que estas poblaciones no sean destinatarias de tales políticas sino que, en todo caso, esa condición es una relación...”. Por lo tanto los sujetos no son ni meros portadores ni sólo destinatarios.

Considerando algunos de los elementos señalados, pareciera que el programa de Jefes y Jefas de hogar desocupados, plantea apenas un inicio para superar la desigualdad, la distancia entre asistencia social (para pobres) y seguridad social (para trabajadores formales). Si se admite que es una relación, un arreglo cualitativo Estado-mercado-familia, el programa dice quienes son los destinatarios, los define, los constituye; pero al mismo esa constitución se realiza desde las prácticas, desde las interpretaciones que los sujetos-beneficiarios hacen de las mismas.

Si bien en la letra se habla de universalizar el Programa con el fin de asegurar un ingreso mínimo mensual a un importante núcleo poblacional, no se considera aquí que se trate de una política de carácter universalista, aun cuando pareciera que se diferencia de las típicamente “focalizadas”; la distinción pasaría sólo por la extensión¹¹ que adquiere en su implementación, ya que los requisitos para ser parte del programa refieren a características que comparten amplios sectores de la población hoy en Argentina.

En relación a los programas anteriores se plantearía un cambio conceptual: de los programas con subsidios transitorios a la condición de desempleado, para lograr la reinserción, se pasa a reconocer el derecho a un ingreso mínimo para las familias con un jefe desocupado, manteniendo la obligatoriedad de la formación o de la contraprestación laboral. Al mismo tiempo que se reconoce la dificultad para operar sobre la estructura del mercado laboral, se supliría la meta de la reinserción social por la de sostener, de modo precario la subsistencia de un segmento de la sociedad; el supuesto es un derecho familiar y no el derecho individual al trabajo digno.

Por otra parte, se enuncia como derecho a la inclusión, lo cual implica un concepto amplio de ciudadanía social, pero al mismo tiempo, en relación a los destinatarios, los diferencia al designarlos como “beneficiarios” lo que conlleva la idea de subsidio y de receptor de “asistencia social” No aparece como un subsidio en sentido estricto sino como una acción condicional que exige contraprestación, la realización de determinado tipo de tareas. La carga teórico-metafórica que aquél enunciado implica poner en discusión la interpretación del mismo concepto de inclusión que el programa sustenta. ¿Se entiende la inclusión como integración plena al sistema productivo y la inserción en una red de relaciones?, o es más acotada, privilegiando sólo la contención social, el reforzamiento de lazos comunitarios y la reconstitución del tejido social. Más allá de los considerandos del programa, del soporte conceptual y de las reglamentaciones para su implementación, queda la oposición – pragmática- entre el monto a percibir y el tipo de necesidades que debería cubrir. No funcionaría como un modo de integración plena (mediada por el trabajo) sino que, en términos de mercado laboral, como ingreso complementario; en el registro de integración, la dimensión privilegiada se vincula a la reconstitución de lazos sociales y a la disminución del nivel de conflictividad social. Incluso al observar las características de los beneficiarios, un rasgo que llama la atención, es la predominancia de mujeres receptoras de este programa.

Parte de la ambigüedad del programa se manifiesta incluso en la gestión del mismo: a nivel nacional depende, como autoridad de aplicación, del Ministerio de Trabajo- Secretaría de Empleo y no de Desarrollo Social; en los niveles territoriales de ejecución intervienen generalmente las dependencias provinciales y/o municipales vinculadas a la promoción social

II

Para establecer el perfil sociodemográfico y para sistematizar las representaciones y prácticas de los participantes del programa, es decir para analizar quienes son y como se interpretan e interpretan su condición, se trabajó con mujeres de la ciudad de Rosario. Esta decisión tiene que ver con razones teórico-metodológicas y pragmáticas. En primer lugar la facilidad de acceso a mayor información tanto a nivel institucional como para la realización de entrevistas; en segundo término, la preminencia de mujeres en el programa, tanto a nivel nacional como a nivel local. Este recorte requiere de una consideración sobre la perspectiva de género.

Incorporar la perspectiva de género entraña considerar procesos más amplios y difusos que se expresan en la red de instituciones y símbolos que están intersectadas e implicadas en otras relaciones sociales, determinando diferentes subjetividades e intereses y permitiendo construir distintos discursos. Es decir, el género refiere a todos aquellos atributos y roles sociales cambiantes (el sexo es estático) que una sociedad le asigna a lo femenino y masculino. En otros términos, el concepto de género refiere a un sistema de representaciones, normas, valores y prácticas, que se construye a partir de las diferencias sexuales entre hombres y mujeres; asimismo establece relaciones jerárquicas entre ellos y garantiza la reproducción biológica y social¹². Una observación en ese sentido: en el plano normativo del Plan jefas y jefes de hogar, no se evidencia un abordaje diferencial por género ni objetivos específicos relacionados con las desigualdades de género en las organizaciones barriales, en el ámbito doméstico ni en el laboral.

En el municipio de Rosario, el plan cuenta con un total de 60746 beneficiarios -en mayo de 2003-, entre los que las jefas mujer representan el 67%. Esta proporción es algo superior a la relación jefas/jefes que se advierte en el total de beneficiarios del programa¹³.

Para dar cuenta de las características de las mujeres participantes en el Plan Jefas/jefes se considerarán atributos individuales, condiciones de hábitat como también el tipo de actividades por las que optaron para realizar las tareas de contraprestación..

Los primeros refieren a las características, disposiciones, posibilidades, experiencias y/o habilidades que poseen los miembros de las unidades familiares/domésticas. Advierten sobre las capacidades operativas de la población y se vinculan, también, a la posibilidad de su utilización como fuerza de trabajo. Los niveles educacionales, como uno de los atributos, adquiere singular importancia no sólo porque expone el nivel de instrucción formal sino que indica acerca de los posibles grados de socialización e inserción en redes de sociabilidad e incidiría también en la conformación de determinado capital social y cultural. La presencia, número y edades de los hijos pueden considerarse indicadores –indirectos- del ciclo familiar. Los indicadores vinculados al hábitat, a las condiciones habitacionales, permiten evaluar el acceso pasado y actual a un aspecto de las condiciones materiales de existencia logradas en el tiempo. En cierto modo refieren a situaciones menos coyunturales¹⁴. El tipo de actividades informaría tanto sobre las capacidades y habilidades que se reconocen y “ponen en juego”, sobre las opciones que toman como también sobre las propias valoraciones de trabajo extradoméstico.

Al considerar específicamente los rasgos de las mujeres participantes del programa se destaca lo siguiente (Cuadro I):

a) Casi el 40% son mujeres menores de 30 años. En este sentido hay que destacar que a lo largo de la década se incrementó la participación femenina en el mercado de trabajo, asociada a tasas de desocupación elevadas, especialmente entre los grupos de menos edad. También que este aumento de la participación estuvo, muchas veces, relacionada tanto con el aumento del desempleo masculino como con la pérdida de ingresos de las familias y la consecuente necesidad de incorporar al mercado laboral a mayor cantidad de miembros.

b) En cuanto a niveles de escolaridad, la categoría modal es la de primaria completa; es destacable sin embargo, la proporción de mujeres que alcanzaron un mayor grado de instrucción: quienes terminaron los estudios secundarios o bien realizaron estudios superiores representan más del 15%.

c) El promedio de número de hijos por jefa de hogar es de 2 (dos); las categorías 1 y 2 hijos agrupan a más del 70% de las participantes del programa. Esta característica podría relacionarse con los aspectos señalados más arriba -edades y niveles de instrucción-. Asimismo se incluyen un número considerable de mujeres con primer embarazo¹⁵. Por otra parte un porcentaje elevado de mujeres (90%) dijo estar sola, sin pareja conviviente¹⁶.

d) En lo que se refiere a experiencias laborales previas, extradomésticas, sólo el 34% indicó haber trabajado antes. Este aspecto puede estar relacionado tanto con características del contexto –tasas de desocupación elevadas entre las mujeres jóvenes- como con particularidades del grupo, esto es, por su pertenencia a unidades familiares donde no se planteaba la necesidad de que la madre-esposa realizara actividades fuera del hogar y se priorizaba el cuidado del hogar y de los hijos.

e) Entre las que indican experiencias previas de trabajo, las categorías que se destacan son “servicio doméstico” y asalariadas. Entre las ocupaciones anteriores mencionan: costurera, enfermera, recepcionista, atención al público, informes auxiliar administrativa, ayudantes de cocina, entre otras.

Si se tienen en cuenta las condiciones de hábitat (Cuadro II) donde residen las mujeres jefas que están integradas al programa hay que considerar las siguientes características:

a) En cuanto al tipo de vivienda, es elevada la proporción (más del 75%) que señaló la categoría “casa”; a ello se suma el porcentaje de residentes en “departamento”. En lo referente al tipo de material predominante en los pisos, la mitad

indicó era de “mosaico, madera, cerámico”, el 45% marcó la categoría “cemento o ladrillo fijo” y sólo el porcentaje restante se incluye entre las que tienen piso de tierra.

b) Respecto a las condiciones de saneamiento, es importante la proporción que obtiene agua por red pública (agua corriente), que tiene cañería dentro de la vivienda (89%) y que dispone de baño provisto de inodoro con descarga de agua.

c) Asimismo, según el número de cuartos de uso exclusivo, más del 40% dispone de 2 habitaciones; un tercio cuenta con una habitación. Se destacan, en los extremos, el 14% que tiene 3 o más cuartos y la décima parte que no posee habitaciones de uso exclusivo.

Una primera cuestión a destacar: si bien se trata de una población heterogénea en relación a sus trayectorias y experiencias, en general, por los niveles educativos y las condiciones de hábitat, no se trata de grupos que habitualmente se incluyan, en las mediciones de pobreza, como de “pobreza estructural”. Se trata además de población de reciente incorporación al segmento de “activos” .

En cuanto al tipo de actividades que realizan como “contraprestación”, hay que tener en cuenta, tanto que la ejecución de ésta es un requisito del Plan, como también que las mismas se realizan en proyectos presentados por grupos, instituciones, organizaciones de diversa índole, proyectos que, por otra parte, puedan incluirse dentro de los “componentes” o tipo de actividades diseñados a tal fin. Son cuatro los tipo de actividades previstas: a) comunitarias (de utilidad social), b) de formación profesional¹⁷, c) terminalidad educativa¹⁸ y d) actividades productivas¹⁹.

Con referencia a las actividades que efectivamente se realizan –en el sentido de proyectos aprobados- se ha considerado el listado de proyectos con participación de mujeres. Cabe la aclaración que en el mismo no se sigue, estrictamente, la organización según los cuatro tipo de actividades previstas²⁰.

Al observar entonces el tipo de proyectos y la proporción de mujeres participantes en los mismos (cuadro III), se destaca que casi el 45% de las actividades y el 43,5% de las mujeres, refieren a proyectos de Costurero y/o Roperero, Huertas y de Mantenimiento e infraestructura. Una quinta parte realiza tareas en proyectos vinculados a Promoción social, Atención Sanitaria y Servicios Comunitarios (se incluyen copa de leche y comedor); una décima parte se desempeña en planes vinculados a la Capacitación y Formación Profesional. El porcentaje restante se distribuye en diversas categorías de proyectos.

Respecto al tipo de proyectos y quienes participan, es importante destacar algunos puntos; en primer lugar, se registra alguna concentración en tareas “típicamente femeninas” y en otras actividades que podrían considerarse extensión de las que realiza como esposa y madre, vinculadas a la reproducción y el consumo, o bien se corresponden con la figura de abnegación y entrega. Sin embargo, al mismo tiempo aparece la inserción de estas mujeres en multiplicidad de actividades e incluso en trabajos que, *a priori*, se piensan realizados por los hombres. Sólo a modo de ejemplo, el trabajo en bloqueras, en trabajos de mantenimiento, en carpintería.

Por otra parte, la participación en proyectos implica también algún nivel de desarrollo de prácticas participativas²¹, por lo menos en la instancia barrial y muchas veces motorizadas por instituciones de promoción y desarrollo que impulsan acciones en ese sentido²².

Probablemente, en algunos casos, sean las primeras experiencias de integración a espacios públicos con estas características; de hecho, para un gran porcentaje de mujeres la inserción en el programa representa la primera experiencia “de trabajo” –según se indicó en páginas anteriores-; pero además, también, según algunos relatos, las primeras experiencias como “beneficiarias”.

La incorporación al Programa significó un forma de vinculación con el Estado a la que no estaban habituadas y ese hecho implicó un aprendizaje, tanto en lo referido a la tramitación, en sentido estricto, como al tipo de relaciones que fueron estableciendo. Muchas resaltan además su “historia” destacando que “antes nos las arreglábamos” “nunca había tenido que pedir”, “era tanta la angustia que había, era tanta la necesidad que salí a buscar”. La referencia, es muchas veces, a situaciones familiares donde el proveedor económico era

exclusivamente el hombre y al quedar sin trabajo, “se quedó”, le cuesta salir”. En otras el itinerario seguido es el de la mujer sin pareja, que ahora se quedó sola y debe enfrentar la subsistencia. Además se identifican como más emprendedoras y decididas que los hombres: “a él le cuesta”, “son más quedados”; al mismo tiempo algunas dicen estar ellas “porque si sale una changa, él la puede hacer rápido”.

Argumentan sobre la presencia mayoritaria de mujeres resaltando tanto el tipo de trabajo como el monto recibido. Se perciben como aportando un complemento al hogar y realizando tareas de menor valor, que no constituyen “trabajos en serio” lo que quedan para que los realicen los hombres. En este sentido, si se considera al trabajo, -como fue a lo largo del siglo XX- a la actividad que se desarrolla, como espacio central de constitución identitaria, las actividades realizadas no son percibidas como tales y por tanto la identidad parece conformarse fundamentalmente, en otros ámbitos.

“...sí lo que pasa es que hay muchas más mujeres en el sentido e que los hombres...no es plata para ellos...Me entendés, para ellos no es plata, salvo que sea medio vago o tenga otro trabajo, o le haga falta de verdad, entonces sí que para ellos es plata...”

En los relatos surge la dualidad respecto de su condición de partícipes en el programa: enfatizan la importancia que tiene el ingreso para hacer frente a determinadas necesidades y al mismo tiempo aparece una suerte de “marca” de pertenencia al mundo de los no incluidos, o al menos de las diferencias que significa, socialmente, recibir un subsidio. Esta dualidad evidenciaría algo así como una inclusión inconclusa. Por una parte la contraprestación implica algún tipo de socialización y la integración a un espacio de contención social y hasta psicológica; por otra se perciben separadas de la sociedad.

“...me siento como que...marginada de la sociedad, que querés que te diga...”Es como que estamos afuera, es todo el mercado, es toda la sociedad con su trabajo, con sus cosas y nosotros que estamos ahí afuera, integrarnos sería lo ideal...”

Las vivencias expresadas dan cuenta de trayectorias disímiles, por sus historias familiares y laborales, pero que las aproximan a un lugar, un espacio común donde encuentran un sentido de pertenencia al reconocerse como “vecinas”. Pero también expresan la importancia de “encontrarse”, como mujeres, en un lugar donde “sentirse contenidas” y compartir los problemas que muchas veces las llevaron a ese punto de encuentro. Las tareas que llevan a cabo, sea esta el tejido, la panificación, el apoyo escolar, el cultivo en huertas, son altamente valoradas por ellas mismas, más allá del monto que representa la percepción del subsidio o de lo que obtengan en la comercialización de los productos. Contradictoriamente aparece el reconocimiento de las propias capacidades puestas en juego fuera del ámbito doméstico.

A modo de cierre

Una de las primeras cuestiones a destacar es que dentro de los componentes del programa, los más relacionados con la inserción plena son los de capacitación, formación profesional y de actividades productivas. Sin embargo, en la aplicación lo que aparece de manera predominante son actividades vinculadas al componente comunitario; esto reforzaría la idea sustentada acerca de los alcances de esta política social, en la línea de la sobrevivencia y de cristalizar determinada condición de precariedad.

Algunos interrogantes para avanzar en otros análisis se refieren tanto a las características de las políticas sociales en sentido amplio, como a los sentidos de la inclusión social que las sustentan. ¿Cuales son las cuestiones que se relevan en el diseño, que elementos se consideran para las decisiones acerca de la población objetivo?; así también, ¿que niveles de participación tienen las/los destinatarias en el diseño?. Qué niveles de delegación y mediación están en juego a la hora de adjudicar los beneficios? En ese sentido, el programa prevé los Consejos Consultivos, integrados por diferentes organizaciones sociales, para participar en la implementación. Pero ¿cómo ha sido este tipo de participación, más allá de la etapa inicial de adjudicación?. Asimismo, considerando la elevada participación de mujeres, sería conveniente que la perspectiva de género se incorpore en el diseño de programas y políticas.

Cuadro I

Características de las beneficiarias	%
Grupos de edad	
Hasta 19 años	4,7
20 a 24 años	17,1
25 a 29 años	17,6
30 a 39 años	30,1
40 a 49 años	21,3
50 a 59 años	8,0
60 y más	1,2
Nivel de escolaridad	
Sin escolaridad	7,2
Primaria Incompleta	17,2
Primaria Completa	43,3
Secundaria Incompleta	15,5
Secundaria Completa	12,1
Estudios Superiores	4,7
	100(40741)
Número de hijos	
1	43,4
2	27,8
3	15,3
4	7,6
5	3,5
6	1,4
7	0,6
8	0,2
9	0,08
10	0,01
11	0,01
12	0,008
	100(38872)
Prom= 2,08 Desv.est.= 1,31	
Trabajó antes:	
Sí	35,0 (14249)
En su último trabajo fue:	
Empleadora	3,6
Trabajadora por cuenta propia, técnico profesional	0,5
Trabajadora por cuenta propia, no técnico profesional	3,2
Obrera o empleada (asalariada)	38,1
Servicio Doméstico	39,6
Trabajadora sin salario	14,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Beneficiarios. También se consultó: S. Mariani, Informe de Pasantía realizada en la Secretaría de Promoción Social. Municipalidad de Rosario. Junio 2003.

Cuadro II**Características de las viviendas donde residen beneficiarias**

Tipo de vivienda*	
Casa	76,0
Casilla	10,4
Departamento	10,2
Rancho	2,8
Inquilinato, Cuarto de Pensión	0,4 100(22363)
Material predominante en piso*	
Mosaico, madera, cerámica	49,6 45,1
Cemento o ladrillo fijo	5,3
Ladrillo suelto o tierra	100(22017)
Obtiene el agua por: *	
Red pública o agua corriente	98,9 100(22089)
Tiene agua	
Por cañería dentro de la vivienda	89,1 9,8
Fuera de la viv, dentro terreno	1,2 100(40777)
Dispone de baño	
Inodoro c/descarga de agua	85,4 12,6
Inodoro s/descarga de agua	1,9 100(40777)
No dispone de inodoro	
Número de cuartos (sin contar cocina y baño)	
0	11,7
1	31,1
2	42,5
3 y más	14,6 100(40777)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Beneficiarios. También se consultó: S. Mariani, Informe de Pasantía realizada en la Secretaría de Promoción Social. Municipalidad de Rosario. Junio 2003.

*Calculado sobre total de respuestas válidas

Cuadro III**Tipo de proyectos con participación de mujeres**

Tipo de proyectos	% de proyectos	% de beneficiarias
Apoyo escolar	4,8	3,4
Apoyo institucional	4,4	3,8
Biblioteca	0,9	0,6
Bloquera	0,1	0,05
Capacitación y formac.profes.	7,3	11,2
Carpintería	0,2	0,1
Comedor	4,8	5,0
Copa de leche	5,5	4,8
Costurero/ Ropero	19,6	23,7
Deportes y Recreación	0,5	0,4
Escuela Primaria	0,1	0,3
Escuela Secundaria	0,0	0,3
Huerta	13,5	11,2
Limpieza Barrial	6,0	5,5
Limpieza Institucional	2,1	1,9
Mantenimiento e infraestruct.	11,4	8,6
Manualidades y/o artesanías	3,5	3,5
Panificación y repostería	3,0	2,2
Otros emprendim. productivos*	1,4	1,4
Peluquería	0,4	0,6
Prom. social y atenc. sanitaria	5,3	5,4
Servicios comunitarios	5,2	4,7
Apartado N° V**	0,0	1,6
	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Beneficiarios. También se consultó: S. Mariani, Informe de Pasantía realizada en la Secretaría de Promoción Social. Municipalidad de Rosario. Junio 2003.

*Por ejemplo: fábricas de pastas frescas, fabricación de hamburguesas de soja, reciclado de plástico, fabricación de bolsas de polietileno, entre otros.

**Son beneficiarias que transitoriamente no pueden brindar la contraprestación, por razones de enfermedad prolongada, obligaciones de asistencia familiar u otras que "razonablemente" impiden el ejercicio de las actividades previstas. Está previsto en resoluciones del Programa.

Bibliografía

Ariza, Marina y Orlandina de Oliveira, *Género, trabajo y familia: consideraciones teórico-metodológicas*, en www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/Otras4/PDF10/pdf.

Castel, Robert, 1991, *Los desafiados. Precariedad del trabajo y vulnerabilidad relacional*, en *Revista Topía*, año I N° 3, pp.28-35.

Castel, Robert, 1995, *De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso*, en *Archipiélago*, N° 21, Madrid.

Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós, Buenos Aires.

M.C. Cangiano y L. Dubois, 1993, *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*, CEAL, Buenos Aires.

Danani, Claudia, 1999, *Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto*, en S. Hintze (org) *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Colección Cea-CBC, Buenos Aires, N° 11.

Franco, Rolando, 2003, *Reformas a las políticas sociales latinoamericanas*. Trabajo presentado al 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile.

Grassi, Estela, 2000, *Procesos políticos culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social*, en *Revista Sociedad*, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, N° 16.

Isuani, Aldo, 2002. *Bienestar, consumo y capitalismo. Hacia una estrategia de consumo básico*, en *Revista Socialis*, Homo Sapiens, Rosario, vol. 6.

Lo Vuolo, Rubén. A. Barbeito, L. Pautassi et al, 1999. *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Miño y Dávila-Ciepp, Buenos Aires. En particular capítulo VII, La pobreza como emergente de la cuestión social.

Minujin Alberto, 1998. *Vulnerabilidad y Exclusión social en América Latina*, en Bustelo E. y Minujin, A. (editores), *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, Unicef-Santillana, Bogotá,

Rosanvallon, Pierre, 1995, *La nueva cuestión social*, Buenos Aires, Manantial.

Notas

¹ A finales del siglo XIX, la idea de la cuestión social remitía a los disfuncionamientos de la naciente sociedad industrial y se vinculaba sobretodo a las transformaciones del proletariado y la necesidad de protegerlo contra los “riesgos” que enfrentaba por los nuevos modos de organización social del capitalismo.

² De este modo se es pobre cuando no se logra satisfacer algunos de los requerimientos que han sido definidos como “necesidades básicas”, pero también se es pobre cuando, aun cubriéndolas, los ingresos se ubican por debajo de una imaginaria línea de pobreza.

³ A. Isuani refiere algunos de los problemas que presenta el concepto dominante de pobreza, sobre todo para la definición de políticas.

⁴ Con referencia a las tres “zonas” que se generan por la intersección de los ejes de integración respecto del trabajo y de inserción en redes .

⁵ La información fue brindada por la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario, a través del área de Implementación de la Oficina de Orientación y Planificación de Proyectos Sociales. Agradecemos su disposición.

⁶ Esta información surge de entrevistas con mujeres beneficiarias, integrantes de diversos proyectos del Programa. Las entrevistas fueron realizadas por Sonia Mariani.

⁷ La autora señala, respecto del tipo de intervenciones que caracterizaron al Estado neoliberal de los ‘90’, que con referencia al problema del desempleo “no hubo, estrictamente, una política de empleo en el sentido antes dicho y sí, en cambio, un conjunto de planes y programas que, bajo el rótulo de ‘políticas de promoción del empleo’ estuvieron dirigidas al sujeto desempleado, o en el mejor de los casos, a subvencionar puestos precarios para desempleados o a generar ocupaciones asistencializadas”.

⁸ Este componente prevé como contraprestación tareas de interés social y comunitario que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Las mismas deberán estar a cargo del municipio y/o otros organismos ejecutores (organismos públicos o privados sin fines de lucro).

⁹ El componente de Formación integra el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados con el objetivo de que los beneficiarios puedan completar su educación formal o mejorar su formación profesional. El componente se ha organizado en dos prestaciones, una de ellas orientada a propiciar la terminalidad del ciclo educativo formal (EGB3/ Polimodal o Primaria/ Secundaria a través de los sistemas de educación de adultos), y la otra, para alentar la mejora de las calificaciones laborales a través de la participación en acciones de formación profesional.

¹⁰ En este componente la mayoría de las responsabilidades recaen sobre la empresa que quiere incorporar beneficiarios del programa 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 programa (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 programa (\$150.- 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 8 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 programa con la exhibición del recibo correspondiente.

¹¹ La actual cobertura del programa está calculada en 2.037 millones de beneficiarios; las estimaciones del Ministerio de Trabajo, realizadas sobre la E.P.H., plantean que desciende los niveles de pobreza en un 6.5% de hogares y en un 5.1% en personas y los de indigencia en un 29.3% de hogares y un 27.5% de personas.

¹² Son variados los trabajos que consideran el concepto de género, su desarrollo, la importancia como categoría analítica, capaz de producir conocimiento y de sus implicancias metodológicas. Entre otros: M.C. Cangiano y L. Dubois, “De mujer a género: teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales”, en M.C. Cangiano y L. Dubois, De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales, CEAL, Buenos Aires, 1993; J. Scott, “El género: una categoría útil para el análisis histórico”, en M.C. Cangiano y L. Dubois, Ibidem; M- Lamas, “La antropología feminista y la categoría género”, en Nueva Antropología, México, 1986, vol. 8, núm.30; M. Ariza y Orlandina de Oliveira, “Género, trabajo y familia: consideraciones teórico-metodológicas”, en www.conapo.gob.mx/publicaciones/Otras/Otras4/PDF10/pdf.

¹³ Según datos de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, sobre el total de un millón de beneficiarios en enero de 2003, que corresponden a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, las mujeres representan el 64% del total.

¹⁴ aun cuando no se pueden evaluar, con los indicadores usados, qué acciones se llevaron a cabo para llegar a este nivel, como por ejemplo el “sacrificio de bienes pasados

¹⁵ Son más de 1900 las que indicaron esta condición a la fecha del registro.

¹⁶ Si bien este es un indicador importante, el dato debe ser tomado con cautela ya que esa información puede presentar muchos problemas de confiabilidad.

¹⁷ Con el objetivo de “integrar competencias específicas y transversales que permitan la adaptación de los trabajadores a un entorno heterogéneo de posibilidades de reinserción laboral”.

¹⁸ para “mejorar el nivel de alfabetización y su incorporación al sistema educativo formal”

¹⁹ Estas ofrecen dos modalidades: una referida a la generación de relaciones formales por vía del aporte del subsidio de \$ 150 con carácter no remunerativo y a cuenta del salario básico de convenio; otra relacionada con actividades definidas como de autoempleo o producciones comunitarias. (Según diversas resoluciones -312/02, 420/02, 446/02,445/02, entre otras- que definen los instrumentos operativos para las diferentes actividades).

²⁰ La razón de esta decisión se debe, tanto a la complejidad que tiene categorizar por nombre de proyecto, como a que algunas actividades que parecieran corresponden a un componente, realizan actividades de comercialización por las que pasan a integrar otra categoría.

²¹ Hay que recordar que la presentación de proyectos se realiza a través de diversas instituciones. En este caso el mayor número de organizaciones corresponde a las denominadas “de base territorial y comunitarias” (Vecinales, centros comunitario, comedores comunitarios, entre otras); le siguen, en importancia numérica, las organizaciones de afinidad (Clubes, cooperativas, cooperadoras, sindicatos, por ejemplo), organizaciones de apoyo, organizaciones religiosas y otro tipo de instituciones. Ver en detalle: S. Mariani, Informe de Pasantía Curricular, Licenciatura en Ciencia Política, realizada en la Secretaría de Promoción Social, Municipalidad de Rosario. Junio de 2003.

²² Hay que recordar los estudios realizados sobre participación de mujeres en diferentes movimientos urbanos, muchas veces destacando el papel de gestoras del trabajo comunitario para la provisión de servicios básicos, cuando el Estado estaba ausente. Entre otros: M.Feijoo y H.Herzer (comps.) Las mujeres y la vida de las ciudades, GEL, Buenos Aires, 1991; E. Jelin (comp.), Ciudadanía e identidad. La mujer en los movimientos sociales en América Latina, Unrisd.