

A territorialização do controle social por meio de políticas de *workfare*

The territorialization of social control through the workfare's policies

La territorialización del control social a través de las políticas de *workfare*¹

La territorialisation du contrôle social à travers les politiques de *workfare*

Andrea Delfino*

Resumo: O Programa “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (PJJHD) implementado na Argentina em 2002 pode ser incluído dentro das denominadas políticas de *workfare* por se tratar de um programa assistencial voltado para o trabalho. Este tipo de política está relacionada com as características do Estado neoliberal, onde o direito ao trabalho é substituído por um dever, que, além disso, está reforçada por fortes dispositivos de controle social. O objetivo deste trabalho é dar conta da forma particular em que se opera o controle social sobre os beneficiários do PJJHD, buscando reconstruir seus mecanismos e lógicas de funcionamento. O artigo enfoca não só as formas planejadas, públicas e estatais de controle como também seus mecanismos espontâneos e informais. A reconstrução dos procedimentos e dispositivos com os quais opera o controle social se realizou através da técnica da entrevista e informantes-chaves.

Palavras-chave: *workfare*, controle social, territorialização.

Abstract: The Unemployed Programme known as “Jefas y Jefes de Hogar Desocupados” (PJJHD) has been implemented in Argentina since 2002 and could be included in the usually callede workfare policies, which are a kind of assistance program on conditions of work. This type of policies are connected directly with the main attributes of neoliberal State, where the right to work is replaced by an obligation that besides, is reinforced by strong social control devices.

The objective of this paper is to analyze the particular way in which control social operates over PJJHD´s beneficiaries, looking for re-building its mechanisms and operational logic. This paper focuses not only in the planned forces, public and by the State control but also with spontaneous and informal mechanisms. The reconstruction of the procedures, mechanisms and devices with which operates the social control was carried out through qualitative analysis of data based on key informant interview technique.

Keywords: workfare, social control, territorialization.

*Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Master en Sociología con concentración en Antropología (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ). Doctoranda en Humanidades (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). E-mail: andelfino@yahoo.com.ar

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 modelo de acumulación aperturista, surgido en 1976 y consolidado con el Plan de Convertibilidad en 1991, produce fuertes transformaciones tanto en las formas de organización y gestión de trabajo como en la provisión de bienes y servicios considerados básicos y antiguamente garantizados por el Estado. Estas transformaciones actúan produciendo drásticas modificaciones en la estructuración de la sociedad argentina.

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

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

Dentro de las políticas sociales relacionadas al mercado de trabajo, el PJJHD contenía una característica relativamente novedosa para Argentina: suponía la obligación de una contraprestación por el subsidio otorgado. Esta característica posibilitaría incluir, de forma genérica, al PJJHD dentro de las denominadas políticas de activación o *workfare*, por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Más allá de diferencias de énfasis, de objetos de análisis y/o de puntos de vistas teóricos, una serie de autores (Danani y Lindenboim, 2003; Handler, 2003) concuerdan que este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado neoliberal en la medida en que el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación,

la cual se ve reforzada por fuertes dispositivos de control social.

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

La reconstrucción de los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de los informantes clave. Se realizaron 20 entrevistas en 13 organizaciones de base territorial. De las mismas, 12 fueron realizadas a líderes (presidentes/as, coordinadores/as, secretarios/as generales, etc.) de las organizaciones y 8 a personas que llevaban adelante actividades de gestión en las mismas (secretarios/as). En algunos casos las personas entrevistadas eran a la vez beneficiarias de algún plan social, ya sea del PJJHD o de algún otro programa de empleo residual.

La importancia de la metodología y de la técnica empleada no se encuentra sólo en abrir las puertas a un análisis micro, sino que permite además abandonar el punto de vista único, central y dominante en que se sitúa generalmente el observador en provecho de una perspectiva que de cuenta de la pluralidad de puntos de vista coexistentes e incluso, a veces, en conflicto. De esta manera, los datos aportados por los informantes clave abrieron el camino a descripciones amplias y sólidas ancladas en procesos de origen local. La totalidad de las entrevistas fueron realizadas en los centros comunitarios y asociaciones civiles, algunas de ellas fueron grabadas y en otras se recurrió al registro con notas.

Las características del Programa

El PJJHD se implementa en los primeros meses de 2002 y tiene por objetivo asegurar un ingreso mensual mínimo de 150 pesos a familias en condiciones de pobreza, cuyo jefe/

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

Otro aspecto novedoso del PJJHD fue la creación de los Consejos Consultivos. Los mismos fueron pensados como mecanismos de control y fiscalización, y también como espacios de articulación de los distintos actores gubernamentales y no gubernamentales. Se crearon tres instancias de Consejos Consultivos (Nacional, Provinciales y Municipales/Barriales) con diferentes funciones para cada jurisdicción.

Asimismo, la normativa del Programa invitaba a que distintos organismos ejecutores presentaran propuestas de actividades donde podrían ser incorporados los beneficiarios. Dichos proyectos deberían ser presentados ante el Consejo Consultivo Municipal, con el compromiso que los responsables garantizaran la provisión de los insumos básicos necesarios y realizaran el control de asistencia adecuado. Todos estos elementos permiten confluir en la idea que el PJJHD supone una gestión descentralizada a nivel local de las actividades de contraprestación.

Descentralización administrativa y control social

En programas de gran envergadura -como el PJJHD- la descentralización administrativa permite por un lado mayores niveles de ejecutabilidad a través de la mediación de las jurisdicciones provinciales y municipales, abre instancias locales de participación y posibilita una relación de mayor proximidad con los beneficiarios, pero conlleva de forma conjunta la descentralización del control social². En el caso argentino, la descentralización admi-

nistrativa se constituye en un elemento clave del nuevo modelo de gestión impuesto por las políticas neoliberales y de las nuevas formas de acceso a la ayuda social.

En el caso específico del PJJHD, sólo algunas áreas se ejecutan de manera descentralizada mientras otras (tales como el pago a los beneficiarios, la articulación con otros programas del Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social, el registro de personas que cobran el subsidio y la determinación de las "bajas" de beneficiarios) permanecen bajo la órbita de los organismos nacionales. Un elemento central de la descentralización que comportaba el Programa, está relacionado con la gestión a nivel local de las actividades de contraprestación. Este proceso actúa erigiendo al Estado municipal y a un sinnúmero de organizaciones de base territorial en actores centrales tanto en la implementación y ejecución a nivel cotidiano como en el control molecular de la retribución a la que se comprometían los beneficiarios del mayor programa de subsidios al desempleo de la historia argentina.

El alto nivel de ausentismo de los beneficiarios a las actividades de contraprestación constituye un elemento singular de la puesta en marcha e implementación a la largo del tiempo del Programa. Este dato es ampliamente reconocido por los informantes clave y constituye el telón de fondo para analizar los procedimientos, mecanismos y dispositivos a través de los cuales opera el control social:

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

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

A partir de los relatos de los informantes clave, el alto nivel de ausentismo se explicaría por la falta de realización de uno de los dispositivos de control social delimitados: el

control local sobre el cumplimiento de las actividades de contraprestación³. Dentro de las políticas de *workfare*, la retribución, laboral o educativa, por beneficio otorgado constituye una forma de alejar a los desocupados de las conductas desviadas reintegrándolos a través del trabajo. Como señaláramos, este dispositivo de control recae en manos de la administración local en virtud de los mecanismos de las políticas de descentralización:

La Municipalidad anteriormente controlaba a la gente que contraprestaba, ahora eso no ocurre más. El proyecto antes decía que tenían que trabajar para poder cobrar, ahora eso se desvirtuó. (Vicepresidente de institución).

De los relatos se desprende una clara vinculación entre el escaso número de beneficiarios realizando actividades de contraprestación y la ausencia de un mecanismo efectivo de control de estas actividades por parte del Estado municipal. La "lectura" realizada por los informantes clave de la situación reduce el funcionamiento y los mecanismos de control a las acciones del Estado municipal, sin embargo los dispositivos de control establecidos por la normativa del Programa presentan un entramado de gran complejidad y del cual participan múltiples actores.

En rigor, el control sobre las actividades de contraprestación no debe ser realizado a través de una única acción ni de un único actor. Mientras que por un lado los Consejos Consultivos Municipales (del cual el Estado municipal forma parte) deben realizar el seguimiento de las contraprestaciones de los beneficiarios, recibir e investigar las denuncias por irregularidades y solicitar las bajas correspondientes de comprobarse las mismas, por el otro, son las organizaciones de base territorial en tanto organismos ejecutores de los proyectos de contraprestación las que deben realizar el control de la asistencia de los beneficiarios. El nudo problemático parecería centrarse en los mecanismos de articulación de esas dos lógicas. En efecto, y desde la perspectiva de Handler (2003), "la capacidad administrativa a nivel de campo" aparece como un elemento crucial en la

implementación del *workfare*, el cual actúa realizando demandas nuevas y significativas a las administraciones locales. Es así como, a partir de ese momento, los funcionarios deben pasar a tomar decisiones individualizadas y discrecionales acerca del cumplimiento de las obligaciones, de qué puede considerarse excusa y de qué sanciones imponer, si es que se decide sancionar.

La posibilidad de decidir a nivel local la aplicación o no de sanciones es un elemento que no puede ser obviado en el análisis de la implementación del PJJHD en la ciudad de Rosario, sobre todo si se tiene en cuenta que la única sanción posible es la salida o la "baja" del beneficiario del Programa con los consecuentes costos en términos sociales y políticos de la aplicación de esas sanciones.

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

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

Estos elementos permiten observar una estrecha correspondencia entre la visión de los informantes clave y los fundamentos de las políticas de *workfare*. La apropiación de los discursos neoliberales por parte de los coordinadores o de las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles (muchos de ellos beneficiarios del Programa), es claramente visua-

lizada a través de una “palpable antropología negativa” (Offe, 1997). Esta supone que si las personas no están vigiladas o controladas no trabajan, perdiendo de esta manera los valores básicos que sostienen la sociedad. Dentro de esta lógica, el esfuerzo y la voluntad personales se convierten en las conductas más valoradas porque conllevan poder demostrar que se “merece” el beneficio y que se está dispuesto a retribuir por la asistencia recibida. Así, la actividad clasificatoria que distingue entre “buen pobre” o “pobre merecedor” y “mal pobre” o “pobre no merecedor” se encuentra en el fundamento de la representación y del tratamiento de la pobreza.

Los instrumentos de control

Sin embargo, la sola idea de ausencia de controles por parte del Estado municipal sobre la realización de las actividades de contraprestación no da cuenta en forma completa de un proceso que reviste una serie de aristas por demás de complejas. Un elemento a tener en cuenta es que, aun en un marco caracterizado por los informantes como de ausencia total de controles sobre las actividades de contraprestación, de la mayor parte de los relatos surge de forma clara la existencia de un instrumento administrativo de control. Este dispositivo toma la forma de una planilla (elaborada por los entes oficiales) en la cual los beneficiarios registran su asistencia diaria en el lugar donde realizan la contraprestación. De hecho, y como señaláramos anteriormente, la normativa del PJJHD señala que son los centros comunitarios y asociaciones civiles en tanto organismos ejecutores quienes deben realizar el control de la asistencia:

La Municipalidad no nos pide que le informemos si los beneficiarios vienen o no vienen. (...) Tenemos la planilla mensual de asistencias al día. Teóricamente la tendrían que hacer todas las instituciones, pero casi nadie las realiza. (Presidenta y secretarías de institución).
Mary [coordinadora del centro comunitario] lleva el control de las planillas como

en los inicios. Una vez que completa estos datos los llevamos a la Municipalidad. (Secretaría de institución).

La existencia de planillas de asistencia como instrumentos de control es clara. Sin embargo, los entrevistados, manifiestan dudas respecto a cómo proceder con ellas una vez que están completas, si deben enviarse a las oficinas municipales donde se gestiona el Programa o si deben ser retiradas por agentes del Estado de los lugares donde los beneficiarios realizan las actividades de contraprestación. Incluso en algunos centros comunitarios y asociaciones civiles manifiestan que el control a través de las planillas fue desapareciendo a medida que se reducía la cantidad de beneficiarios realizando actividades de contraprestación. Consecuentemente, el escenario que se deriva de esto es más complejo que la sola ausencia de mecanismos formales de control. Lo que puede percibirse es la existencia de un instrumento diseñado con el objetivo claro de registro y control cuya forma de aplicación e implementación no sigue un protocolo establecido y se presenta de forma más bien confusa y caótica.

Por otra parte, la forma en la que deben proceder las instituciones ante los beneficiarios que no cumplen con la contraprestación no se encuentra reglada, consecuentemente eso da lugar a un amplio abanico de situaciones. Mientras algunas instituciones informan al Estado municipal sobre las ausencias de los beneficiarios por considerar que como institución no pueden avalar situaciones irregulares⁴ o para distanciarse de mecanismos clientelistas, otras consideran que la tarea de fiscalización sobre las actividades de contraprestación no le corresponde a dichas organizaciones sino al Estado municipal.

Las formas en que opera el control social

La ausencia de control efectivo⁵ por parte del Estado municipal de las actividades de contraprestación, no implica una ausencia total del control de los comportamientos de los

individuos. Muy por el contrario, el control social opera por una doble vía: a través del mecanismo del miedo y a través de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de las organizaciones de base territorial.

De las entrevistas realizadas a los informantes clave se desprende que el miedo actúa, entre los beneficiarios del Programa, como un mecanismo de control y regulación sobre los comportamientos y como un elemento, relativamente eficaz, que lleva a los beneficiarios a continuar su contraprestación:

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

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

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

Consecuentemente, la nueva disciplina del trabajo que se instaura para estos desocupados que reciben asistencia es la disciplina que se deriva de las condiciones que impone la lucha por la sobrevivencia cotidiana (Grassi, 1997). Aquí, al temor a no encontrar nunca trabajo se le suma el miedo a perder la asistencia.

La realización de las actividades de contraprestación sólo por el temor a perder la asistencia se ve fortalecida, en algunas oportunidades, por una serie de prácticas llevadas adelante por los actores que ejercen lugares de dirección o coordinación en las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación. De esta manera, el control social no aparece ejercido por el aparato del Estado o por los Consejos Consultivos Municipales, sino por una serie de actores de las organizaciones que forman parte de la cotidianeidad de los beneficiarios:

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

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

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

Según Álvarez Leguizamón (2002), y desde una perspectiva fuertemente enraizada en los postulados foucaultianos, estos cambios en

las formas del control social estarían dando cuenta de una nueva tecnología de poder, la "focopolítica". La misma ya no estaría centrada en hacer de las fuerzas vitales fuerzas útiles, en aumentar la productividad y la vida de los trabajadores, sino en fijar en la comunidad local a aquellas poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante para neutralizarlas. Se trataría de territorializar y de producir formas de autocontrol comunitario sobre las poblaciones pobres, aún cuando se mantienen algunas de las técnicas de la biopolítica.

Dentro de este esquema neoliberal, la producción de un excedente de población, que no puede sobrevivir por la vía de la mercantilización de su fuerza de trabajo y sin la protección del Estado, no pretende revertirse. En la etapa de la "focopolítica" los objetos de saber de los expertos sociales son la precisa identificación de las poblaciones excluidas, las "poblaciones objetivo" y lo que se denomina las poblaciones de "riesgo". Los saberes que se generan para su identificación y para incentivar la autogestión y el autocontrol son los nuevos campos de la "focopolítica".

Si por un lado el mercado regula la vida de los "más capaces", por el otro lado el Estado - a partir de la gestión focalizada de la pobreza - se desentiende de la vida de los pobres, dejándola reposar en la moral individual filantrópica y en los "capitales" de los propios pobres. Ya no es más la población en su sentido genérico el objeto de las tecnologías de poder, sino los más vulnerables entre los pobres, los "beneficiarios" o sea los que constituyen un peligro para el sistema, bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol. El objetivo de este tipo de política es, entonces, autonomizar a las poblaciones del Estado y compensar su débil, escasa o nula relación con el mercado a través de fortalecer sus capacidades de autosubsistencia y de autogestión.

La amenaza -por parte de la dirección o coordinación en las instituciones que avalan los proyectos de contraprestación- a los beneficiarios se relaciona con la posibilidad de informar a las autoridades municipales sobre la no concurrencia de los mismos a contraprestar, es decir de denunciar a aquellos beneficiarios que no cumplen con la normativa.

La expresión "dar de baja" supone la exclusión, o mejor, el intento de exclusión del beneficiario del Programa a través de la denuncia del incumplimiento. Decimos el "intento" porque los mismos informantes manifiestan no conocer de forma fehaciente si son sancionados los beneficiarios denunciados. De esta manera, el control social, propio de este tipo de políticas, opera bajo la forma de una vigilancia de los comportamientos realizada por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares. Este último caso acontece cuando los coordinadores o las personas que cumplen roles de gestión en los centros comunitarios y asociaciones civiles que avalan los proyectos de contraprestación son a la vez beneficiarios del Programa. En este caso específico, se produce además una situación paradójica: quienes controlan deberían ser además los "controlados".

Esta cuestión podría ser pensada como un elemento disruptor dentro del entramado de relaciones sociales existentes dentro del barrio. De forma contraria, el PJJHD había sido visto como una instancia que permitió la configuración de nuevas redes sociales colectivas en los barrios, reforzando relaciones vecinales y actividades comunitarias. Si bien no es posible plantear que la vigilancia sobre los comportamientos llevada adelante por algunos dirigentes barriales ponga en cuestión estas consideraciones, es factible pensar que actúen reforzando o construyendo relaciones de poder asimétricas entre los integrantes de una comunidad.

Así es posible observar que la mayor parte de las nociones teóricas anteriormente señaladas en relación a las políticas sociales se presentan de forma clara en los relatos de los informantes clave. En un momento en el que el número de personas asistidas aumenta exponencialmente en la historia argentina, la descentralización administrativa se conjuga con la deficiencia institucional dando lugar a la activa incorporación de las organizaciones de base territorial en la implementación de las políticas sociales. Como señaláramos, y desde la perspectiva de Merklen (2005), este nuevo actor se presenta para el Estado como un interlocutor válido que permite re-articular a los sectores más vulnerables con el aparato estatal. En este caso en particular, las acciones de las organizaciones de base territorial se

realiza por una doble vía: mientras que por un lado constituyen un engranaje fundamental en la producción de la cotidianeidad y de las relaciones sociales de los sectores populares, por el otro actúan ejerciendo una serie de dispositivos de vigilancia y control sobre los comportamientos de esos mismos sectores.

A manera de cierre

Desde la Modernidad el trabajo asalariado no sólo tuvo la función de proveer ingresos sino que además constituyó la herramienta privilegiada a través de la cual se enlazaron buena parte de las garantías contra las inseguridades. De forma conjunta, supuso la sujeción de los individuos al orden social a través de la interiorización de dispositivos disciplinarios.

La fragmentación, heterogeneización y dualización de la sociedad actual componen un escenario con reglas de funcionamiento claramente diferenciadas en relación a la denominada sociedad salarial. El carácter estructural del desempleo, la masificación del subempleo y la inseguridad endémica constituyen los rasgos distintivos que caracterizan y caracterizarán en el futuro el modo de vida de buena parte de la población.

En este contexto, la nueva disciplina del trabajo es la de la flexibilidad, la inseguridad y la mayor intensidad que acompaña a la sofisticación tecnológica, en simultáneo con el aumento de horas de trabajo. Para los desocupados, los trabajadores precarios, los subocupados o los nuevos cuentapropistas, dicha disciplina se deriva de las condiciones que impone la lucha por la sobrevivencia cotidiana (Grassi, 1997). En una dirección similar Danani y Lindenboim (2003) plantearon que el no-trabajo disciplina a quienes no tienen otros medios de vida, pero también arrasa con el principal vector de control y socialización de largo plazo de la sociedad moderna. Las altas tasas de desempleo estructural comportan riesgos a la organización social, obligando a imponer controles cada vez más estrechos a los no-trabajadores.

Sin lugar a dudas, las transformaciones económicas no constituyen la única base de

este proceso, ya que estas fueron de la mano de cambios en la estructura y en las políticas del Estado nacional y los Estados locales. Este proceso, denominado de forma genérica "retirada del Estado", fue caracterizado como el reemplazo de las funciones de provisión social por las funciones disciplinarias. Sin embargo, esta caracterización genérica de la reingeniería del Estado no resulta del todo adecuada para dar cuenta de los aspectos y los sentidos en los cuales el Estado se ha retirado, en cuales se ha transformado y en las consecuencias e impactos que tuvo este proceso en la vida de los sectores populares.

En este sentido, y como planteara Wacquant (1997), el estudio del rol del Estado en relación a los sectores populares deberá incluir: a) todos los niveles del aparato de gobierno, así como las estrategias y prácticas que hacia él lleva a cabo la población, b) toda la gama de actividades estatales que afectan la estructuración socioespacial de la desigualdad y, finalmente, c) lo que la autoridad pública hace y lo que deja de hacer, porque el Estado moldea la marginalidad urbana no sólo por acción sino también por omisión.

En Argentina, la década del 90 marcó un fuerte viraje en la orientación de 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. Este viraje comporta tres elementos centrales: 1.- la descentralización administrativa; 2.- la incorporación de forma activa a las organizaciones de base territorial a la puesta en marcha de las políticas sociales y, finalmente y derivado de los elementos anteriores; 3.- la territorialización de la ayuda social (Merklen, 2005). Este proceso contuvo en su interior un exponencial aumento de los niveles de dependencia por parte de aquellos sectores excluidos (tanto del empleo como de los sistemas de protección social), de la obtención de recursos estatales para su reproducción material y cotidiana. Las organizaciones de base local, territorial y comunitaria se constituyeron, así, en espacios de "intermediación", en espacios de articulación de la lejanía estatal con la dependencia de sus recursos por parte de los sectores populares (Merklen, 2005).

El caso analizado ha permitido mostrar y

desentrañar un complejo entramado de prácticas puestas en juego en torno a la implementación de las políticas de *workfare* en Argentina. Esta trama se construye teniendo al Estado nacional como su vértice superior, a los gobiernos municipales como los gestores a nivel local de las actividades de contraprestación y, finalmente, a las organizaciones de base territorial (centros comunitarios, asociaciones vecinales, clubes barriales, etc.) como los núcleos a nivel del terreno donde las actividades de contraprestación se realizan práctica y materialmente.

Así, la ausencia o retirada del Estado constituye el marco de una red compleja, asimétrica y jerárquica de políticas y prácticas que construyen una vigilancia permanente sobre las conductas de los beneficiarios. A través de los mecanismos de la descentralización administrativa, ese control es transferido a las organizaciones de base territorial y actúa ope-

rando por una doble vía: la del miedo y la de la vigilancia que ejercen sobre los beneficiarios los líderes y/o dirigentes de los centros comunitarios y/o asociaciones civiles; es decir una vigilancia de los comportamientos ejercida por grupos de proximidad de los beneficiarios e incluso por grupos de pares.

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

Referências bibliográficas

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia. La transformación de las instituciones de reciprocidad y control: del don al capital social y de la biopolítica a la focopolítica. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 8, N° 1, p. 57-89, enero-abril, 2002.
- DANANI, Claudia; LINDENBOIM, Javier. (2003), Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?, in J. Lindenboim & C Danani (org.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Editora Biblos.
- GRASSI, Estela. (1997), Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano, in E. Villanueva (coord.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- HANDLER, Joel F. (2003), Ciudadanía social y *workfare* en Estados Unidos y Europa occidental: de status a contrato, in J. Lindenboim & C Danani (org.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Editora Biblos.
- MERKLEN, Denise. *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: Ed. Gorla, 2005.
- OFFE, Claus. ¿Pleno empleo? Para la crítica de un problema mal planteado, in AAVV, *El paro y el empleo: enfoques alternativos*, Valencia, Alemania, 1997.
- SUMNER, Colin Control social: historia y política de un concepto central en la sociología anglo norteamericana. *Delito y Sociedad*, Buenos Aires-Santa Fe, año 12, N° 18-19, pag. 5-35, 2003.
- WACQUANT, Loic. Elias en el ghetto. *Apuntes de investigación*, Buenos Aires, año 1, N° 1, p. 7-12, octubre, 1997.

Resumen: El Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) implementado en Argentina en 2002 puede ser incluido dentro de las denominadas políticas de *workfare* por tratarse de un programa asistencial condicionado al trabajo. Este tipo de políticas se corresponde con las características del Estado neoliberal, donde el derecho al trabajo es reemplazado por una obligación, que además está reforzada por fuertes dispositivos de control social. El objetivo de este trabajo es tratar de dar cuenta de la particular forma en la que opera el control social sobre los beneficiarios del PJJHD, buscando reconstruir sus mecanismos y lógicas de funcionamiento. El trabajo enfoca no sólo las formas planificadas, públicas y estatales del control sino también sus mecanismos espontáneos e informales. La reconstrucción de los procedimientos y dispositivos con los cuales opera el control social se realizó a través de la técnica de la entrevista a informantes clave.

Palabras claves: *workfare*, control social, territorialización

Résumé : Le programme Jefas y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) mis en place en Argentine en 2002, peut être inclus dans les politiques dites de *workfare* en raison de sa caractéristique de programme d'assistance conditionné au travail. Ce type de politique correspond aux caractéristiques d'un Etat néolibéral, où le droit au travail devient une obligation, renforcé par de forts dispositifs de contrôle social. L'objectif de ce travail est d'essayer de rendre compte de la forme particulière selon laquelle opère le contrôle social sur les bénéficiaires du PJJHD, et cherche à reconstruire ses mécanismes et logiques de fonctionnement. Le travail se focalise non seulement sur les formes planifiées, publiques et étatiques de contrôle, mais aussi sur ses mécanismes spontanés et informels. La technique par entretiens auprès d'acteurs clefs a été mobilisée pour reconstruire les processus et dispositifs à travers lesquels opère le contrôle social.

Mots clefs: *workfare* – contrôle social – territorialisation

Notas

- 1 Versiones preliminares de este trabajo fueron presentadas en el IX Congreso Argentino de Antropología Social "Fronteras de la Antropología", del 5 al 8 de agosto de 2008, Posadas, Argentina, y en el VII Coloquio de Transformações Territoriais "Desenvolvimento, integração regional e território: marcos conceituais e de integração", del 10 al 13 de septiembre de 2008, Curitiba, Brasil.
- 2 En términos generales, el control social forma parte del proceso de dominación, pero "una parte que consiste en la construcción de hegemonía; una parte que se maneja en los registros discursivos de la regulación, conformidad, acuerdo, participación y balance, antes que en los niveles de represión, pacificación, conquista y censura" (Sumner, 2003, p. 10). En este sentido, y en términos foucaultianos, puede ser visto como interno al proyecto disciplinario cuyo mecanismo central fue siempre "docilidad-producción-ganancia" y cuyo objeto central era/es la autodisciplina.
- 3 Este planteo se vincula con la dimensión planificada, pública y formal que contiene el control social.
- 4 De hecho las instituciones pueden ser intimadas por no cumplir con los proyectos de contraprestación.
- 5 Es decir, de un control plasmado en procedimientos administrativos claros y eficaces.