

¿Respuesta política o política social?
*Criterios determinantes para la selección de beneficiarios
del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*

José Del Tronco

VI Promoción 2002-2004

Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos



T
361.25982
D3311r

65764

Agradecimientos

Estos breves párrafos se escriben por lo general cuando uno termina su trabajo de tesis. Pero mucho de lo que aquí dice se viene pensando durante el duro proceso de escritura e incluso desde antes. Las palabras de aliento de los amigos, las críticas académicas del trabajo, las sugerencias bien intencionadas de todo tipo y desde cualquier perspectiva, los halagos (siempre mínimos y a los cuales no se debe de prestar atención) van alimentando y dejando su huella a lo largo de todo el trabajo de investigación. Los agradecimientos en este sentido están dirigidos primeramente a los profesores del elenco estable de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Patricia Covarrubias, J. Mario Herrera, Ivico Ahumada, y Jonathan Molinet, siempre perspicaces y (casi) siempre disponibles cuando una sugerencia nos era necesaria, una observación, fundamental, o un consejo, imprescindible.

En este sentido no puedo olvidarme de uno de los profesores de quienes más he aprendido aquí en FLACSO, y cuyo estilo de trabajo, tanto en la investigación como en la docencia, provoca mi admiración; para vos Diego Reynoso, (feliz padre de Camila), gracias por dos años de constante cercanía humana y académica.

Entre los compañeros de ruta durante estos dos años, agradezco a los diez restantes alumnos de la maestría, entre los que destaco, quizás por haber compartido la sensación de estar en un lugar distinto y habernos ayudado mutuamente en el desafío, a Carlos Cante, René Ramírez (quizás el primer Nobel ecuatoriano) y fundamentalmente a mis compañeros de casa: Vicky Castilla, (feliz madre de Camila), Pablo Ospina, filósofo sin patria (excepto cuando juega Argentina) y mi queridísima Marchu Ballabio, con quien convivimos fraternalmente dos años bajo el mismo techo (cómo te voy a extrañar, Maree!!!).

Entre los habitantes de la FLACSO, mi querido Don Heleno, amo y señor de la fotocopidora, “chiva” de corazón y a pesar de ello buen entendedor de fútbol, con quien compartimos pláticas (algunas serias, las más, ridículas) de todo tipo y color. Martitha, reina de la biblioteca, cuya amistad permanece más allá de los estrechos límites de FLACSO. Almita, quien ante cada entrada por la recepción mostraba su sonrisa, me provocaba con una broma o simplemente me acompañaba en el sentimiento que vivimos todos los que alguna vez hemos estudiado en la institución.

Entre las personas que me ha regalado la vida durante mis primeros dos años en este bendito país, los nombres se multiplican y el riesgo de ser injusto con alguno por querer nombrar a todos, está siempre latente. El más especial es el de la mejor compañera que hubiera podido depararme el destino: Kitzia de mi vida, sin tu apoyo constante y amor incondicional no hubiera podido estar escribiendo estas líneas. Detrás de ella aparecen un sinnúmero de rostros sonrientes, manos extendidas u oídos atentos, prestados ante cualquier necesidad. Para vos Vero, amiga del alma en tan sólo uno meses. Para vos Marcelo De Luca, con quien espero algún día trabajar. Para tí Enrique Urbina, que hace tanto no nos vemos, y a la distancia estarás festejando conmigo este momento. Para mis amigos del Andorra, equipo de fútbol en el que cada sábado despunto mi único vicio verdadero, a los pies del Cerro Ajusco. Para tí, Carola, amiga mía, por los mates tan ricos, las representaciones teatrales y las sonrisas. Ana Eugenia, también a tí, gracias, por las noches en vela frente al SPSS, por tus bromas, tu compañerismo, y tu generosidad. Para tí, Gabriela, musa inspiradora de tantas ideas, algunas de las cuales se plasmaron en este escrito, y muchas otras me acompañarán en el después...

Finalmente, ahora sí, para Fabián Repetto, Director de esta Tesis, sólo responsable de lo bueno que de ella se pueda sacar, inestimable consejero, siempre, pero siempre dispuesto a trabajar conmigo más allá de la distancia. Para mis lectoras, María Dolores Pombo, siempre pacientes aguardando mis envíos, y Gisela Zaremborg, nueva jefa de quien se aprende cada día. Para vos, Diego Cano, el más amigo de los que menos veo, y al que menos veo de los más amigos. Para vos Jorge Michel, segundo padre y dueño de las más sabias frases que mis oídos pueden escuchar y me cerebro razonar. Para Uds., familia querida, Madre, Pa, Nico querido, Atu de mi corazón. Para Uds que, día tras día desde que tengo uso de razón, fueron la razón de este momento. A todos, todos, les dedico esta humilde obra...

JOSE DEL TRONCO

INDICE

Agradecimientos	2
Indice	4
Introducción al tema de investigación	6
Resumen Ejecutivo	7
La crisis económica y la crisis política: Antecedentes e impacto	-7
Los desafíos del gobierno...	11
Una respuesta de política social a la crisis: El Plan Jefas y Jefes	13
El desarrollo de la investigación	17
Bibliografía utilizada	19
Capítulo I: Cómo analizar el PJHD: Enfoques teóricos, criterios de evaluación...	20
El PJHD como problema de política pública	21
Estrategias y determinantes de la selección de beneficiarios...	22
Enfoques y criterios para la evaluación del PHJD	25
<i>De por qué la equidad debería ser un criterio de política social</i>	27
<i>Eran más vulnerables los beneficiarios del PJHD?</i>	31
<i>De por qué la legitimidad es un criterio para hacer política social</i>	32
<i>Activación de la voz de “protesta”: un atajo para la política social?</i>	34
Características metodológicas de la prueba de hipótesis	36
Selección del marco muestral y fuentes de información	38
Bibliografía Utilizada	41
Anexo Estadístico I	43
Capítulo II: Vulnerabilidad laboral y activación de la voz...	44
Introducción	45
Un poco de historia	48
Los 90’s: Desempleo masivo, informalidad y aumento de la vulnerabilidad	52
Desocupados y planes de empleo; la relación entre protesta y política social	55
<i>Las vertientes fundacionales del movimiento “piquetero”</i>	57
<i>Represión, cooptación y clientelismo...</i>	60
Comentarios finales al capítulo	65

Bibliografía utilizada	66
Capítulo III: Equidad y legitimidad de la política social compensatoria: el PJHD	70
La lógica política de la política social ante los procesos de reforma y ajuste estructural; la década de los noventa y sus consecuencias	71
<i>Los programas de política social en clave compensatoria</i>	72
<i>La realidad del Gran Buenos Aires</i>	75
<i>Los programas de empleo: el Plan Trabajar...</i>	77
Los antecedentes económicos de la situación que derivó en el PJHD	81
Los antecedentes políticos	84
<i>¿Por qué grita esta gente? Medios y significados de la protesta popular</i>	85
Dilemas y estrategias; la política del Gobierno de Transición para la crisis	88
<i>¿Cómo surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados?</i>	89
<i>Las características del “nuevo” PJHD</i>	92
<i>La difícil cuestión de los beneficiarios y el surgimiento del PEL</i>	93
Virtudes y defectos del PJHD; vulnerabilidad económica y control político	97
Bibliografía utilizada	99
Anexo Estadístico	100
Capítulo IV: Evidencia empírica	101
El PJHD a la luz de los criterios de equidad y legitimidad	102
Resultados estadísticos	104
<i>Evaluando la equidad distributiva I: Los criterios de elegibilidad</i>	105
<i>Evaluando la equidad distributiva II: La vulnerabilidad del hogar como determinante de la selección de beneficiarios del PJHD</i>	108
Rastreando las fuentes de legitimidad en los últimos treinta años...	114
<i>Distribución de Planes de Empleo y disminución de la conflictividad social; una relación lineal?</i>	116
<i>Presencia de organizaciones “piqueteras” y concentración de planes...</i>	119
Conclusiones del capítulo	123
Bibliografía utilizada	125
Anexo Estadístico	126
Capítulo V: Conclusiones y perspectivas futuras	129

Introducción al tema de investigación

Resumen Ejecutivo

Dadas determinadas características, asociadas a la vulnerabilidad socioeconómica de un individuo; cuál es la probabilidad del mismo de acceder a un programa de política social, en condición de beneficiario? Tiene alguna relevancia la activación conflictiva de la “voz” ciudadana –a través de movimientos sociales, instituciones comunitarias, redes clientelares y/o partidos políticos- para aumentar dicha probabilidad? Las respuestas a estas preguntas constituyen uno de los temas centrales de la agenda de política pública en América Latina dado el acelerado crecimiento en los niveles de desigualdad y pobreza, y el “descontento” generado por la ineficacia de las instituciones democráticas en la resolución de estos problemas a lo largo de los años noventa. A la luz del debate focalización-universalismo, y a partir de un enfoque centrado en la economía política de la política social, este trabajo intentará evaluar en qué medida 1) *la búsqueda de una mayor equidad distributiva* y/o 2) *la necesidad de legitimación política¹ frente a los sectores más contestatarios* resultan criterios determinantes para la selección de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados; el Programa de combate a la pobreza más importante -en términos de cobertura geográfica y gasto social focalizado- de la historia de la política social en Argentina.

La crisis económica y la crisis política; antecedentes e impacto

En las últimas tres décadas, la sociedad argentina ha sufrido el proceso de deprivación más profundo y prolongado de su historia contemporánea. Entre 1974 y 2002, en la Provincia de Buenos Aires -el distrito más rico del país-, la proporción de población bajo la línea de pobreza se multiplicó por once, pasando de menos de 5% a 57.5%, mientras

¹ Entendida como la legitimidad obtenida por un gobierno a partir de su desempeño, independientemente de su legitimidad de origen, que responde a los mecanismos a partir de los cuales fue constitu-

que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales – los indigentes – creció más de doce veces -de 2% a casi 25%².

El crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso constituye otro los rasgos más característicos de la evolución económica y social del país en estos años. Durante el último cuarto del siglo XX, Argentina ha sufrido procesos de fuerte inestabilidad macroeconómica y estancamiento productivo, pero también ha experimentado momentos de acelerado crecimiento y de avances en el logro de los equilibrios básicos. Sin embargo, los indicadores de desigualdad no han respondido suficientemente a estas oscilaciones –en especial a los períodos de auge-, y aquella ha continuado aumentando independientemente de los ciclos económicos (Altimir, Beccaria et al., 2001)³.

La coyuntura más dramática de todo el período se dio entre octubre de 2001 y mayo de 2002, durante la cual, el ingreso per cápita promedio de los hogares más pobres disminuyó en un 41%. Mientras que, ya en octubre de 2001, cada integrante de un hogar correspondiente al decil más rico de la población ganaba 52 veces el ingreso de un integrante del decil más pobre, en mayo de 2002 esta diferencia llegaba a 68 veces (INDEC, 2003, Corbacho, G. Escribano e Inchauste, 2003)⁴.

Entre los distintos mecanismos de transmisión de estos *shocks* macroeconómicos que afectan en forma directa el ingreso real de la población –tanto en su cuantía como en su

² En el total urbano, la pobreza por ingresos creció entre las dos últimas crisis económicas (1989-1990 y 2001-2002) casi 30 puntos porcentuales – con picos de 28.7% en 1995 (no hay datos previos) y 57.7% en 2002- mientras que la indigencia creció de 7,6% a 27,7%

³ En suma, puede acompañarse a Altimir y Beccaria cuando sintetizan algunos de los principales rasgos de la situación social argentina de finales de dicha década: “La conclusión principal y de mayor importancia es que tanto en términos relativos como absolutos, la situación distributiva que se registra en el nuevo siglo es significativamente peor que la de veinte años atrás. Antes esta circunstancia, dos hechos resultan preocupantes: Primero, la dificultad que presenta el nuevo régimen para funcionar en el sentido de mejorar la distribución relativa del ingreso no parece resultar de situaciones excepcionales. La evidencia analizada no concuerda con la idea de que la distribución empeora sólo en las recesiones, y lo sucedido en la segunda parte de los noventa refleja el efecto de las crisis ocurridas. (...) Segundo, las dificultades de la economía bajo el nuevo régimen para mejorar la distribución relativa del bienestar se complica con su aparente incapacidad de mejorar significativamente los ingresos medios reales de los hogares está asociada a la relativa incapacidad de generar empleo” (2001).

⁴ Ver Cuadro Nro. 1, en Anexo Estadístico del capítulo.

concentración-, el aumento del tipo de cambio y las variaciones al alza en los precios domésticos son típicos en períodos de fuerte devaluación de la moneda (Corbacho, G. Escribano, Inchauste, 2003). En Argentina, durante el primer semestre de 2002, ambos mecanismos resultaron determinantes como catalizadores de la crisis.

Sin desconocer la incidencia de estos factores, el documento prestará una mayor atención a las dinámicas propias del mercado laboral, ya que -de acuerdo a trabajos recientemente publicados (Katzman y Bayon, 2003; Lindemboim y Danani, 2003; Corbacho, G. Escribano e Inchauste, 2003; Acuña, Kessler y Repetto, 2001; Altimir, Beccaria et al., 1999, 2001) éste ha jugado un rol crucial no sólo en la transmisión de estos efectos, sino en el incremento previo de la “vulnerabilidad”⁵ de los hogares argentinos frente a esta clase de crisis⁶.

En este sentido, fue el desempleo el factor que más contribuyó a la caída en los ingresos de los hogares durante la crisis⁷. Entre mayo y octubre de 1999, durante el comienzo de la recesión⁸, el índice de desocupación había aumentado un 4.75%, mientras que durante el estallido de la crisis entre octubre de 2001 y mayo de 2002, el crecimiento de la población desocupada fue de 9.57%, manteniéndose relativamente constante la duración del desempleo. A su vez, la probabilidad de un individuo de convertirse en desocupado

⁵ Este concepto –y su explicitación– será central durante el trabajo. Por ahora, baste decir que asociamos la “vulnerabilidad” de un hogar con su incapacidad para prevenir y/o mitigar los riesgos que genera una crisis como la descrita, expresada en una caída de los ingresos del hogar mayor al del promedio de la población

⁶ En especial dado el régimen monetario y de política económica inaugurado con el esquema de la “Convertibilidad”, en 1991. La imposibilidad de realizar ajustes nominales (via precios) provocó que los efectos de la recesión sólo pudieran ser equilibrados a través de una disminución profunda del nivel de actividad, tanto más, cuánto más aguda se hacía la depresión.

⁷ Se estima que aproximadamente tres cuartas partes del incremento en los niveles de pobreza tuvo como origen la caída del ingreso per cápita de las familias a raíz de masiva caída del empleo y de la disminución de los ingresos laborales durante los casi 40 meses que duró la recesión entre 1998 y 2002. (Siempre I, 2003).

⁸ El año 1999 fue el primero en el que se registró una caída del PBI después de la crisis mexicana, en 1995, y sólo el segundo de toda la década iniciada en 1991. Ver Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, www.indec.gov.ar y Ministerio de Economía de la Nación, www.mecon.gov.ar

creció entre los mismos períodos más del doble, pasando de 5.63% a 11.40% (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003)⁹.

Esta clase de *shocks* tienen, por lo general, graves impactos sociales y políticos. El deterioro de las condiciones de vida de la población suele provocar, en contextos democráticos, la activación conflictiva de la voz de protesta por parte de la ciudadanía. Y en estos casos, la pérdida de legitimidad¹⁰ de los gobiernos suele ser considerable. Especialmente cuando, como en el caso argentino, la magnitud de la crisis golpea transversalmente a toda la sociedad¹¹.

Es por ello, que los períodos de emergencia económica, especialmente las devaluaciones, aceleran los procesos y reducen fuertemente el horizonte temporal de los actores (Torre, 1998). Ello debilita los mecanismos democráticos de agregación de intereses y ello suele profundizar la falta de respuesta desde el sistema político¹².

⁹ Uno de los indicadores de la importancia del mercado de trabajo –como canal de transmisión de estos *shocks*– radica en que los sectores socioeconómicos más afectados resultan ser aquellos que, dadas sus características, dependen en gran medida de sus ingresos salariales, fundamentalmente los ocupados en el sector informal o que no cuentan con acceso a los beneficios de la seguridad social. La mayor sensibilidad de estos hogares a las fluctuaciones de la oferta y demanda de trabajo, hace que, en situaciones como la vivida por Argentina entre 1999 y 2002⁹, sean los que corren mayores riesgos de ver disminuido su bienestar en términos de ingreso per cápita. Se convierten así en los más “vulnerables” frente a las consecuencias de tales crisis (Corbacho, G. Escribano, Inchauste, 2003).

¹⁰ Concebiremos la legitimidad política de un gobierno en función del grado de consenso expresado por los ciudadanos y las distintas corporaciones con su permanencia en el poder. Presentaremos su definición conceptual y operativa en el próximo capítulo.

¹¹ La legitimidad de un gobierno no es un tema menor. En este caso, se estructura una especie de nudo entre urgencia y legitimación. Sin la ya de por sí débil legitimidad electoral, un gobierno provisional no tiene la posibilidad de ordenar nada. Y sin embargo es urgente ordenar algo. Por otra parte si se espera la llegada de un gobierno con legitimidad de origen (electoral) los tiempos de la crisis se habrán acelerado y sus condiciones, agravado notablemente. El gobierno no tiene legitimidad alguna para tomar medidas decisivas en una situación de dramática urgencia, y por la dramática urgencia está obligado a tomar varias medidas decisivas. Es un punto de desquicio fundamental (Lewcowicz, 2002).

¹² La situación de emergencia incrementa la necesidad de políticas públicas tendientes a un control de la situación cuando menos factible es éste último, dado el deterioro, tanto de los niveles de bienestar de la población como de las condiciones de gobernabilidad del orden democrático. Así, y de manera bastante paradójica, la crisis se acelera y se expresa la pérdida de legitimidad, más urgente deviene la necesidad de una respuesta.

Los desafíos del gobierno; combatir la vulnerabilidad económica y desactivar la violencia social

En el caso argentino, la gravedad de la situación se agudizó con la activación de un nivel de violencia social desconocido en Argentina¹³ entre fines de 2001 y principios de 2002. La ciudadanía no confiaba en la clase política argentina y la activación de la voz¹⁴ puede asumirse como parte de este descreimiento. La masiva votación de rechazo en las elecciones de medio término¹⁵, las manifestaciones callejeras¹⁶ que terminaron con los gobiernos de De la Rúa y de Rodríguez Saá¹⁷ y el surgimiento de las asambleas barriales¹⁸, sumados a un estado de movilización permanente de parte de las organizaciones de desocupados¹⁹, expresaban una clara reacción popular ante a la percepción de incapacidad del sistema político por hacer frente a la emergencia²⁰.

Luego de una semana en la que se sucedieron distintos presidentes²¹, la Asamblea Legislativa convocada a tal efecto, dio a luz un gobierno “de transición”²² el 1 de enero de

¹³ No así en términos políticos, donde la conflictividad fue un rasgo característico de distintos períodos durante la segunda mitad del siglo XX

¹⁴ Concebida en términos de Hirschman como la activación de la protesta de un cliente, en este caso la ciudadanía, ante el deterioro en la calidad de la provisión de un bien público o privado (en este caso las políticas públicas) por parte de alguna empresa u organismo estatal (en este caso, el gobierno argentino)

¹⁵ En octubre de 2001, el gobierno de Fernando de la Rúa (electo por el período 1999-2003) se enfrentaba por primera vez al juicio popular en las elecciones de renovación parcial del Congreso. El rechazo de la ciudadanía al gobierno y a la clase política en general fue abrumador. Los votos nulos y blancos sumaron, conjuntamente, un cuarto de los asistentes a las urnas, mientras que el ausentismo fue del 20% del total del padrón

¹⁶ Algunas, como los cacerolazos, buscaban expresar el hastío ciudadano frente a la incapacidad del sistema político para conjurar la crisis. Otras como los saqueos a comercios, expresaban dramáticamente la profundidad de la crisis, tanto en términos económicos como institucionales, remitiendo también a una dimensión moral previa.

¹⁷ Ex -Gobernador de San Luis por el PJ desde 1983, los números de su provincia lo mostraban como uno de los más eficaces gobernantes del país, si bien se criticaba su excesivo personalismo y el manejo clientelar de la política social al interior de su provincia. Fue electo por la Asamblea Legislativa, ante la vacancia del puesto de Vicepresidente, dos días después de la renuncia de Fernando de la Rúa (22 de diciembre), por un período de noventa días. La falta de apoyo político en su partido ante la supuesta pretensión de mantenerse el poder más allá del período estipulado, y distintas manifestaciones ciudadanas realizadas en Buenos Aires por el nombramiento de funcionarios sospechados de corrupción, llevaron a su renuncia, al octavo día de gobierno.

¹⁸ Reuniones periódicas realizadas por habitantes de los distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires que tenían, en principio, la intención de resolver en forma comunitaria los problemas que fueran surgiendo entre los vecinos. Muchas de ellas se disolvieron con el paso del tiempo y a raíz de la captura que sufrieron por parte de grupos politizados que tendieron a desvirtuar la verdadera motivación de la constitución de estos comités barriales.

¹⁹ Sólo entre enero y febrero de 2002 se contabilizaron 488 cortes de ruta en todo el país (Diario Clarín, 26/09/2002)

²⁰ Para los decisores de política pública, se hacía necesario comenzar a brindar respuestas claras que encauzaran ambas problemáticas; el acelerado deterioro de las condiciones de vida –en especial de quienes más estaban sufriendo con los efectos de la crisis– y el deterioro de la legitimidad de la autoridad política; factores, que en principio estaban mutuamente relacionados.

²¹ En diciembre de 2001, la confluencia y profundidad de ambos desequilibrios, el político-institucional y el económico, provocó la insólita experiencia de cinco gobiernos en el lapso de diez días, mientras que entre enero y febrero de

2002. En su discurso inaugural, el nuevo Presidente Eduardo Duhalde dejó sentados el diagnóstico de la situación²³ y las bases políticas de lo que sería su mandato. El grave deterioro de la institucionalidad política y económica implicaba convocar a las distintas fuerzas políticas y sociales en un gobierno de unidad, cuya motivación fundamental fuera contrarrestar el proceso de empobrecimiento y de aumento de la desigualdad económica, y alcanzar la paz social.

El dilema que se presentaba a los hacedores de política y a la dirigencia en general era de qué manera combatir ambos problemas simultáneamente; la falta de legitimidad expresada en la violencia social y el acelerado deterioro de las condiciones de vida argentinos durante la crisis

En estos términos la paz social estaba asociada a la legitimidad, puesto que la violencia social²⁴ creciente representaba y era percibida como una amenaza para el *statu quo*²⁵. Fue así que la dirigencia -política, económica, religiosa y social- tomó conciencia de la necesidad de brindar una respuesta conjunta frente a la crisis. La Mesa de Diálogo Argentino, supo encontrar, a pesar de todo, un ámbito de discusión –del cual también participó el Programa de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (PNUD)-, donde distintas voces fueron escuchadas. A los ojos del gobierno, el éxito de este foro representaría un

2002, se registraron 488 movilizaciones con cortes de ruta realizados por movimientos de desocupados en reclamo de políticas sociales que atendieran la emergencia de la situación social.

²² Nombrado para culminar el mandato trunco del ex –presidente F. de la Rúa, electo para el periodo 1999-2003.

²³ La Argentina está quebrada (...) La propia esencia de este modelo terminó con la convertibilidad. Arrojó a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó a la clase media, quebró industrias y pulverizó el trabajo de los argentinos (...). "Desde mañana (...) estaremos trabajando juntos con las fuerzas políticas, empresariales, laborales y organizaciones no gubernamentales en un (...) programa de salvación nacional".

²⁴ Entendida como la "activación conflictiva de la voz", y expresada en las distintas manifestaciones populares de repudio a gobernantes, políticos e instituciones públicas en general. Como se verá más adelante el trabajo sólo tomará en cuenta las manifestaciones realizadas por las organizaciones del movimiento de desocupados; es decir los cortes de ruta. El siguiente capítulo ofrece una explicación al respecto.

²⁵ La noción de *status quo* (voz latina que designa el orden establecido) puede resultar paradójica en esta situación dado que de alguna manera este ya había sido subvertido. Sin embargo, desde esta perspectiva se asocia el *status quo* al mantenimiento de un régimen político (democracia de partidos en el que no se da un recambio generacional al interior de las élites políticas) y de su contingente régimen de acumulación económica (capitalismo rentista no industrial, caracterizado por altos niveles de desempleo y desigualdad)

aporte en términos de legitimación “sustantiva” frente a la sociedad, que se expresaría en un “reequilibrio” (Linz, 1978) político frente a la crisis.

Las respuestas políticas y la política social consensuadas en el mencionado Diálogo Argentino, fueron resultado de este espíritu de supervivencia de la dirigencia argentina. Así, el Plan Jefas y Jefes de Hogar, constituido en el pilar de la estrategia social del gobierno resultó no sólo una respuesta económica a las dramáticas consecuencias de la crisis, sino también una herramienta para la contención de la conflictividad que desde fines de 2001 amenazaba con derribar los ya desprestigiados pilares institucionales de la democracia argentina²⁶. De la eficacia del Plan para mejorar la situación económica (en términos de equidad distributiva) y desactivar la violencia social²⁷, dependía, en alguna proporción no desdeñable, la suerte del Gobierno de Transición²⁸.

Una respuesta de política “social” a la crisis: El Plan Jefas y Jefes de Hogar

Los programas de transferencia de ingresos son una respuesta común de política social frente a las crisis macroeconómicas. En la práctica, los objetivos planteados varían, pero la meta común (ya sea implícita o explícita) es ayudar a proteger el nivel de vida de las familias más afectadas por la crisis (Ravallion y Gallasso, 2003).

²⁶ Se utilizará a lo largo de este trabajo, la sigla PJHD para designarlo. El PJHD fue producto de la decisión de Eduardo Duhalde de mantener el Plan de un millón de empleos propuesto por Adolfo Rodríguez Saa. Si bien, su primera versión comenzó en enero de 2002, fue reformulado e implementado definitivamente con el formato actual a partir de marzo de ese año. En enero de 2003, el Plan ya contaba con casi dos millones de beneficiarios en todo el país, a los que deben sumarse los cerca de trescientos mil beneficiarios del Programa de Emergencia Laboral, reflatado en agosto de 2002, por motivos que analizaremos más adelante.

²⁷ La estrategia del nuevo gobierno no era “acallar la voz ciudadana” -algo que por otra parte no hubiera podido lograr-, sino contener aquellas manifestaciones capaces de desestabilizar su ya de por sí débil autoridad, cuestionada inicialmente a raíz de su “dudosa” legitimidad de origen. El gobierno debía, entonces, legitimarse a partir de sus políticas. Amartya Sen señala -en un artículo del año 1994- que la presión política puede ser una de las herramientas eficaces que pueden utilizar los actores sociales para obtener a cambio programas públicos focalizados (Sen, 1994)

²⁸ En marzo de 2002, cuando se dio a conocer el PJHD, “los organismos internacionales ya habían sacudido la mandíbula presidencial en un cónclave en Monterrey, la inflación galopaba, y todavía ardían cenizas de las jornadas de diciembre de 2001. Entonces, con el fantasma (impreciso, omnipresente) del estallido social y de la disolución nacional (a la que temía más) Duhalde maquinó un plan vastísimo, universal, para paliar la pobreza extrema. (...) La sociedad en general lo recibió con alivio. Tras las jornadas de diciembre, el temor y la solidaridad habían obrado cambios en el imaginario social. (Wainfield, M. www.pagina12.com.ar, domingo 22.02.04)

El Plan Jefas y Jefes de Hogar nació en enero de 2002, pero fue reformulado en abril del mismo año, momento en que se dio a conocer masivamente²⁹. Ya en sus comienzos el Plan tuvo inconvenientes en su implementación, especialmente a partir del tipo y la extensión de su cobertura. Originalmente concebido para llegar a todos aquellos hogares con jefes o jefas en situación de desempleo, que tuvieran menores a cargo y/o la presencia de hijos discapacitados de cualquier edad, las restricciones presupuestarias del gobierno y la masividad de la inscripción obligaron a las autoridades a cerrar el padrón de beneficiarios al mes y medio de haber sido abierto (Repetto, 2004).

Dada la imposibilidad de cubrir a todos los beneficiarios potenciales, hubiera sido deseable que la selección de beneficiarios cumpliera, al menos, con un criterio mínimo de equidad; es decir que llegara a los hogares más perjudicados por la crisis³⁰.

Sin embargo, la emergencia con que el Plan fue implementado, la ausencia de criterios de focalización, y la insuficiente capacidad estatal para el monitoreo de las asignaciones dada la inédita cobertura del PJHD (cerca de dos millones de beneficiarios en octubre de 2002), generó un margen de acción desprovisto de control, propicio para las actitudes oportunistas.

Ante esto, las críticas al proceso de selección de beneficiarios arreciaron. Estos cuestionamientos apuntaron fundamentalmente a la posible distribución de planes en forma discrecional a través de redes clientelares; ya sea por parte de “punteros”³¹ políticos, ya por parte de los jefes de las organizaciones “piqueteras”³². Sumado a ello, en distintos

²⁹ En distintos momentos del trabajo se utilizará la sigla PJHD para referirse al Plan.

³⁰ Para ello se estableció un mecanismo de contraprestación laboral, de manera de desincentivar aquellos menos necesitados.

³¹ Este término remite a lo que la literatura sociológica y politológica conoce como “caciques” o “mediadores”, en alusión a su posición de intermediación entre las necesidades ciudadanas y las ofertas políticas, por lo general al interior de una red clientelar.

³² Como se conoce coloquialmente a las organizaciones que forman parte del movimiento de desocupados. Su principal acción de lucha son los “piquetes” o “cortes de ruta”. De ahí su nombre.

municipios de todo el país, los mismos beneficiarios del programa denunciaron fraude en la participación, señalando la existencia de casos de inscriptos que: a) deben aportar una porción de su beneficio a quien hizo posible el otorgamiento, b) no cumplen con los requisitos de elegibilidad del programa³³, o simplemente c) no brindan ninguna clase de contraprestación.

Estos hechos en caso de haberse generalizado, hubieran estado afectando de manera significativa la motivación original del programa; es decir evitar el acelerado deterioro de los estándares de vida de los sectores más perjudicados por la crisis.

Por eso la pregunta que da nombre al trabajo. ¿Fue el PJHD una política social compensatoria (de un tipo ya conocido en Argentina durante los noventa) destinada a asistir efectivamente a los sectores más afectados por la crisis económica, o fue simplemente una respuesta política que, respondiendo a la necesidad de legitimación del gobierno de transición, intentó desactivar la violencia social, beneficiando a los actores con mayor capacidad de activación de la voz de protesta?

Asumiendo la existencia de una relación entre “deterioro en la calidad de vida de la población y aumento de la activación de la voz” -motivo por el cual no pueden separarse estrictamente ambas explicaciones-, este trabajo plantea dos hipótesis en torno a los determinantes de la selección de beneficiarios del PJHD.

Desde esta perspectiva, la primera hipótesis del trabajo, relativa a la equidad, intentará verificar si efectivamente fueron los sectores más vulnerables los beneficiarios del Plan³⁴. En caso de comprobarse que la probabilidad de un hogar de ser beneficiario es

³³ Por no estar desempleados, no tener menores a cargo o no ser jefes o jefas de hogar.

³⁴ Los que, en términos proporcionales, se vieron mayormente beneficiados en la distribución de los planes

mayor a medida que aumenta su vulnerabilidad, podríamos afirmar que estamos frente a un programa que cumple -al menos relativamente- con el criterio de equidad distributiva.

La segunda hipótesis, es que las irregularidades surgidas al interior del proceso de selección de beneficiarios, si bien tienen distintas causas, pueden explicarse en gran medida a partir de la búsqueda de legitimación política por parte del gobierno, expresada en una disminución de la violencia social. Ello implica por un lado, concentrar la atención en la relación (asumida como directa pero no lineal) entre distribución de planes y disminución de la activación de la voz³⁵. Y por otro lado, analizar si existe alguna relación entre la penetración territorial de los movimientos de desocupados (principales actores de la protesta social) y la concentración de los beneficios sociales en esos territorios. En la medida en que ambas variables estén significativamente relacionadas, estaríamos aportando evidencia a la prueba de la segunda hipótesis.

El trabajo se propondrá de aquí en más contestar algunas de las siguientes preguntas: ¿Cuáles han sido los resultados del PJHD en términos de equidad? ¿Fueron los beneficiarios –en forma mayoritaria- los sectores más vulnerables? ¿Recuperó el gobierno parte de la legitimidad de origen ausente, a través de la distribución discrecional de planes entre los actores más expresivos de la voz de protesta?

Comenzaremos a sugerir respuestas a estas preguntas desde los lineamientos teóricos y metodológicos elegidos para la evaluación del programa, presentados en el siguiente capítulo

³⁵ Se tomará como indicador más relevante el número de cortes de ruta realizados por el movimiento de desocupados, constituido en el actor social más expresivo de las disconformidades sociales respecto de las políticas públicas

El desarrollo de la investigación

El capítulo 1 del trabajo introducirá las discusiones teóricas que enmarcan el problema de investigación. Luego de presentar someramente distintas alternativas de evaluación de programas del tipo del PJHD, se intenta una justificación del enfoque adoptado en función del problema de investigación y de la coyuntura particular en la que surge. Finalmente se brinda un panorama de la información y las metodologías que serán utilizadas para la comprobación de las hipótesis planteadas.

En el capítulo 2, una primera sección reseña brevemente los procesos económicos que vivió Argentina desde la segunda mitad del siglo XX, relacionados a las dinámicas del mercado de trabajo y el incremento de la vulnerabilidad económica de los hogares, particularmente a partir de las reformas estructurales de los años 90's. En un segundo momento, se analiza la emergencia y derrotero de los nuevos protagonistas de la protesta social – actores organizados en torno de las nuevas identidades surgidas a partir de una realidad de desempleo masivo e inexistencia de redes públicas de contención social- y su interacción con las respuestas de política social que los gobiernos argentinos fueron esgrimiendo sucesivamente en esta situación.

El capítulo 3 tiene por objetivo introducir los antecedentes del PJHD en términos de la “política social compensatoria”, nacida al abrigo de los nuevos paradigmas emergentes en los noventa. Especialmente en lo que hace a las estrategias de selección de beneficiarios. Se presentan, en primer lugar, los antecedentes de la “nueva política social”, prestando una especial atención al “Plan Trabajar”, como antecedente inmediato del PJHD en tanto política de “combate al desempleo”. Finalmente se intentará -de una manera que se pretende exhaustiva- analizar el PJHD, comenzando con una descripción de la coyuntura política y económica en la que surge. La intención aquí es determinar rupturas, ajustes y

continuidades con las políticas sociales que las anteceden y de dejar abiertas las preguntas a responder a partir de los resultados obtenidos con la aplicación de la modelización estadística.

En el capítulo 4 se presentan los resultados cuantitativos de las pruebas de hipótesis, en relación a los criterios de evaluación de política que guiaban a cada una de ellas, para dar respuesta a las preguntas de investigación previamente planteadas.

Y, finalmente, en el capítulo 5, se presentan las conclusiones del estudio, abriéndose un pequeño epílogo de cara a las perspectivas de investigación futuras.

Bibliografía utilizada

Altimir, O., Beccaria, L.: El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 28, julio de 1999. www.eclac.org

Altimir, Beccaria et al.: "La desigualdad en la distribución del ingreso: Un análisis de sus determinantes", mimeo 2001

Bayón, M.C. y Saraví, G.: "Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: Impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires", 2003

Camou, A.: "Estudio Preliminar", en Camou, A (comp.) "Los desafíos de la gobernabilidad", Mexico DF, FLACSO Sede México/UNAM/Plaza y Valdés, 2001e

Corbacho, A, G. Escribano, M., Inchauste, G.: "Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability". Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003

Golbert, L.: "Derecho a la inclusión o paz social?" Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Santiago de Chile. CEPAL, División Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales Nro. 84. 2004.

Heitzmann, R. Canagarajah, & P. Siegel.: "Guidelines for assesing the sources of risk and vulnerability". June 2002, Social Protection Discussion Paper 0128, W.B.

Hirschman, A.: "Salida, voz y lealtad", México, Fondo de Cultura Económica, 1977

O'Donnell, G.: "Otra institucionalización", 1993

_____: "Estado, Democratización y Ciudadanía", en "Contrapuntos", Buenos Aires, Paidós, 1999

PNUD: "Informe sobre la Democracia en América Latina". En www.pnud.org, 2004

Ravaillon, M. y Gallasso, E.: "Plan Jefes y Jefas", En www.worldbank.org World Bank, WP, 2003

Repetto, F.: "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre el modo en que la política social necesita adaptarse a la emergencia política y socioeconómica". Mimeo, 2004

Sen, A.: "The political economy of Targeting", en Van de Walle, D.: "Public Spending and the poor", Washington DC, World Bank, 1994

_____: "Desarrollo y Libertad", Barcelona, Planeta, 2000.

Vinocur, P. y Halperín, L.: "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa". Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2004.

Weber, M.: "Economía y Sociedad", México, FCE, 1986

Young, I.M.: "Inclusion and Democracy", Oxford, Oxford University Press, 2000

Sitios de Internet consultados frecuentemente: www.indec.gov.ar, www.siempro.gov.ar, www.trabajo.gov.ar, www.worldbank.org, www.imf.org, www.iadb.org, www.clarin.com.ar, www.pagina12.com.ar, www.lanacion.com.ar

Capítulo 1:
¿Cómo analizar el Plan Jefas y Jefes de Hogar?
Enfoques teóricos, criterios de evaluación y metodología

El Plan Jefas y Jefes como problema de política pública

Las intervenciones gubernamentales de política económica suelen producir ganadores y perdedores (Franco, 2002). En el caso argentino, decisiones como el mantenimiento del régimen de “convertibilidad” –cuando las distintas variables macroeconómicas indicaban desde hacía tiempo su inviabilidad- la restricción del acceso a los ahorros del sistema financiero³⁶ y la devaluación de la moneda, generaron un escenario en el que casi todos perdieron, pero en el que algunos sectores -que el documento define como “vulnerables”-, resultaron más perjudicados³⁷.

En un principio, la falta de respuesta política exhibida desde el sistema político en su conjunto, profundizó la percepción de amplios sectores de la sociedad de que era necesaria la participación activa y la reasunción de sus responsabilidades ciudadanas. La caída del gobierno de Fernando de la Rúa fue de alguna manera la primera consecuencia de esta “primavera argentina”³⁸. Pero, mientras desde una perspectiva cívica esto pudo haber representado una noticia saludable -después de una larga década de “democracia delegativa” (O’Donnell, 1993, 1999)-, esta pérdida de legitimidad representaba a su vez (y ello no era auspicioso) una fuente potencial de desequilibrio político, que se sumaba a la abierta previamente por la crisis económica³⁹.

³⁶ El denominado “corralito”, establecido en diciembre de 2001 por el gobierno De la Rúa, ante la creciente fuga de capitales que disminuyó dramáticamente las reservas del Banco Central e impedía a las entidades bancarias hacer frente al retiro de depósitos de sus ahorristas. Fue la consecuencia indeseable pero inevitable del mantenimiento de un régimen que financiaba la salida de capitales e impedía la reactivación. La restricción se debía, según aducían los bancos, a que gran parte de su cartera estaba compuesta por bonos del gobierno, que tras cartón en los últimos días de 2001, bajo el fugaz mandato de Adolfo Rodríguez Saá, declararía la moratoria de sus compromisos financieros. De hecho, la ausencia de circulante produjo, por primera vez en la historia de la Argentina moderna, el surgimiento de mercados de trueque, donde la gente intercambiaba bienes y servicios sin la intervención de monedas o cuasi-monedas (bonos nacionales o provinciales) de curso legal.

³⁷ De acuerdo al análisis de Corbacho et al. (2003), los hogares del decil 2 (para el 1 no hay datos) experimentaron, entre octubre de 2001 y mayo de 2002, una pérdida promedio de 67.6% en sus ingresos per cápita, mientras que para los deciles 9 y 20, dicha pérdida fue de 27.9%, y 26.1% respectivamente.

³⁸ Esta expresión intenta hacer referencia en forma análoga y salvando las distancias, a la “Primavera de Praga”, nombre con el que se conoció a los levantamientos ciudadanos frente al régimen comunista, en 1968, en la capital de la antigua Checoslovaquia.

³⁹ Durante todo el 2002, la economía argentina se contrajo un 12,6%, pero durante los primeros dos trimestres la caída fue más pronunciada. Entre octubre de 2001 y mayo de 2002 el desempleo creció hasta 21,5%.

Era necesario entonces, desde el lugar de los decisores de política pública, comenzar a brindar respuestas claras que encauzaran ambas problemáticas; el acelerado deterioro de las condiciones de vida –en especial de los más vulnerables- y la persistente disminución en la legitimidad de la autoridad política; factores, que en principio estaban mutuamente relacionados⁴⁰.

El supuesto de este trabajo es que la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados buscó transformarse en una respuesta “bifronte” a ambos problemas de política pública. Por un lado, intentó evitar una dramática ampliación de la brecha social. Por otro, fue concebido como un instrumento de política que permitiera no acallar la voz sino desactivar la conflictividad social y contribuir a la legitimación de un gobierno cuya representatividad estaba seriamente cuestionada.

La motivación del trabajo es demostrar que el gobierno buscó alcanzar ambos objetivos a partir de la selección de beneficiarios de la política social. Ello implicaría, llegar con la asistencia no sólo a los sectores más vulnerables en términos económicos (objetivo 1), sino también a aquellos –que pueden no ser los mismos en términos estrictos- que activan su voz de manera conflictiva (objetivo 2).

Estrategias y determinantes de la selección de beneficiarios de programas sociales; lo que dice la teoría y las particularidades del PJHD

Antes de evaluar que tan bueno ha sido el PJHD para paliar las necesidades de los sectores más vulnerables y para desactivar la violencia social, nos concentraremos en la economía política de la selección de beneficiarios, a la luz de los debates teóricos que han enmarcado la cuestión en los últimos años.

⁴⁰ Explicaremos esta relación cuando se presente la definición de legitimidad, considerada no un atributo abstracto de la

A diferencia de otros programas sociales similares que lo precedieron durante la década de los noventa, el PJHD no contó con una estrategia de identificación de su población objetivo, como venía ocurriendo con los programas sociales, y en especial los de tipo “workfare”⁴¹, durante los noventa.

Estos programas respondían a una estrategia de “focalización” de sus beneficiarios. De acuerdo a su concepto en inglés “targeting”, la focalización remite a la analogía de “dar en el blanco”; es decir, buscar que los beneficios de la política social -en especial las políticas destinadas a “combatir la pobreza”-, lleguen sólo a aquellos individuos que cumplen con las condiciones de “eligibilidad”; ya sean pobres por ingresos, analfabetos, desocupados, y/o habitantes de una misma región damnificada (Sen, 1994).

Por su parte, las políticas sociales universales, estaban mayormente asociadas a los derechos que el Estado de Bienestar intentó garantizar en forma íntegra a los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación. En Argentina, esto último fue logrado mayoritariamente a través del mercado de trabajo y del sistema de seguridad social contributiva estratificado⁴².

A la luz del debate planteado en la última década respecto de la idoneidad de ambos mecanismos así como de los supuestos teóricos que hay detrás de cada uno (Van de Walle, 1994, Sen, 1994, Ravallion, 1994), debe decirse que mientras la focalización remite a una estrategia -cómo llegar en forma eficiente a quienes más necesitan de la asistencia-, el “universalismo” es un principio, asociado al derecho que tienen todos los individuos a una

autoridad política, sino un resultado de una actividad política que tiene por objetivo fundamental la legitimación de la autoridad (Barker, 2001).

⁴¹ El Plan Trabajar fue el más reconocido de estos programas, en lo que hace a las políticas de empleo. Se realizará una descripción del mismo en el siguiente capítulo.

⁴² La gran transformación del mercado laboral argentino en el último cuarto de siglo, tanto en la dinámica económica como en la legislación erosionó fuertemente los derechos sociales al trabajo y por consiguiente, las respuestas de tipo universal al problema del desempleo. Esto condujo casi en forma inevitable a que las políticas destinadas a combatir esta problemática fueran “focalizadas”; programas de tipo “workfare”, como el Plan Trabajar, o subsidios encubiertos como el PJHD.

vida digna. En este sentido, la focalización no tiene por qué contraponerse a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados⁴³, sino que puede tratarse más bien, de una forma de “discriminación positiva” de grupos de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad (Franco, 2002).

A favor de la focalización, hay que decir que esta estrategia implica romper con la dispersión de recursos que conlleva beneficiar a sectores no pobres, a raíz de por malos diseños, de la ampliación de la población objetivo⁴⁴, o de la mayor presión que ejercen grupos con menores necesidades pero con mayor organización social y política (CEPAL, 1995). En situaciones de recursos escasos y derechos ciudadanos no universales, aplicar políticas cuyos beneficios lleguen sólo a los sectores más perjudicados, pareciera ser lo más eficiente⁴⁵ (Sen, 1994, Ravallion, 1993, 2000).

Sin embargo esta estrategia adolece de ciertas desventajas. Uno de los defectos que se le han atribuido a la focalización es que tiende a considerar a los beneficiarios como “pacientes” más que como “agentes” (Sen, 1994). No es posible desconocer que los beneficiarios de un programa social responden a los incentivos que este genera -actúan, reaccionan, e intentan maximizar su bienestar. Por otro lado, la focalización puede provocar graves pérdidas de privacidad y autonomía individual debido a que por lo general, el

⁴³ En este sentido, la focalización no significa una disminución del gasto social, sino la elevación de sus patrones de eficiencia y eficacia. Por ello, la focalización debe considerarse una estrategia para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto del principio de universalidad de los derechos (Ocampo, 2001).

⁴⁴ Esto es superar un enfoque de homogeneidad que no discriminaba a las poblaciones más necesitadas de asistencia social. Focalizar lleva a “segmentar” a dicha población de acuerdo a sus carencias y necesidades para lograr un mayor impacto de los recursos utilizados (Lacabana y Maingon, 1999).

⁴⁵ Dada la diferencia de utilidad que genera una unidad de bien adicional a un hogar rico de un hogar pobre, se consiguen aumentos de bienestar superiores al restringir la ayuda sólo a los sectores menos privilegiados. El problema aquí surge, como en el caso del PJHD cuando la mitad de la población del país es pobre. La focalización deviene arbitraria, en la medida en que dará más importancia a la ausencia de determinado atributo o capacidad por sobre otro. Y los problemas para justificar esa decisión pueden ser de difícil resolución.

individuo u hogar beneficiado debe demostrar la necesidad de acceder al programa. Ello propicia la “invasión” y la discrecionalidad en la actuación de las autoridades públicas. Unos, los que tienen el saber y los recursos económicos, dan. Los otros, sólo pueden recibir. Son el blanco al que hay que alcanzar para cambiar su “lamentable” condición. De allí, a la “estigmatización” de la población beneficiaria, y al surgimiento de situaciones de corrupción en donde la autoridad que controla el proceso de la asistencia, entrega la ayuda a cambio de favores de todo tipo, hay sólo un pequeño paso (Sen, 1994).

Para el caso argentino, en los últimos años las políticas de ciudadanía típicas del Estado de Bienestar han resultado cada vez menos viables en términos fiscales, mientras que las estrategias de focalización estricta tienen costos financieros y temporales prohibitivos en contextos de emergencia económica y social.

Esto último era muy claro en el caso del PJHD. Y la estrategia de “autoselección” implementada puede ser una alternativa al dilema. Por otra parte, la pregunta acerca de qué tan bien ha conseguido el gobierno llegar a los sectores más necesitados en este contexto, nos remite a la búsqueda de diferentes criterios de evaluación de la política pública. Luego de presentar algunos de ellos, intentaremos justificar nuestra elección a partir de los argumentos que la literatura especializada (Repetto, 2004, Mokate, 2002, Repetto y Moro, 2002, MIDEPLAN, 2001) considera claves para analizar las políticas destinadas al desarrollo social.

Enfoques y criterios para la evaluación del PJHD

Existen, como veremos, distintos criterios y enfoques para la evaluación de las políticas sociales. La literatura relacionada con la teoría económica subraya la importancia de la *eficiencia* de los programas sociales, en especial a través de las evaluaciones

impacto.⁴⁶ (Weimer, Vining et al. 2003; Margolis y Haveman, 1992). Estos trabajos, muchos de ellos utilizando el marco teórico de la economía del bienestar y basados en una concepción utilitarista de la justicia hacen hincapié en los resultados de los programas en términos del incremento del bienestar alcanzado. La pregunta que guía estos análisis es: “Dada una restricción presupuestaria, cuál es el mayor impacto que se puede conseguir?” O bien: ¿Cuál es el menor costo al que podría ser alcanzado un objetivo de política? En esos términos, los proyectos finalmente elegidos serán aquellos que consigan sus objetivos al menor costo y/o aquellos que dada una restricción presupuestaria obtengan el mayor impacto (Franco, 2002).

Las evaluaciones que responden a un enfoque más político prestan mayor atención a las restricciones de tipo institucional, y a aquellas resultantes de la dinámica política entre los actores. Concentran su mirada, a su vez, en las capacidades estatales para hacer frente a los nuevos desafíos con que se enfrentan los gobiernos en el marco de las políticas sociales⁴⁷. Estos atributos refieren básicamente al cómo gestionar las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, eficacia, “*accountability*”) y al para qué, es decir a aquellos objetivos que las mismas se proponen alcanzar (Repetto, 2004b).

⁴⁶ Difícilmente pueda reducirse la evaluación de la calidad de un programa social como el PJHD a un criterio de eficiencia exclusivamente, dado que dicha evaluación dejaría cuestiones determinantes del desempeño del programa fuera del análisis. El impacto se mide a través del grado en que en un programa transforma algún aspecto de la realidad. El instrumento por el cual ello se aprecia es el análisis o evaluación de impacto, que calcula los efectos netos del proyecto, eliminando cambios derivados del contexto. La evaluación del impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios, previstos y no previstos. (Franco, 2002)

⁴⁷ “Las capacidades estatales están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre individuos y grupos que operan en las órbitas del Estado, el régimen político, el mercado, la sociedad y el sistema internacional, los cuales movilizan recursos de poder dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer sus intereses e ideologías, buscando a veces el propio cambio institucional”

Dos de estos habituales objetivos de política serán los criterios de referencia utilizados por este trabajo para evaluar los determinantes del proceso de selección de beneficiarios PJHD; la “equidad distributiva” y “legitimidad”⁴⁸.

De por qué la equidad debería ser un criterio de política social

Cómo se ha dicho, la sociedad argentina ha sufrido distintas transformaciones que han aumentado dramáticamente sus niveles de desigualdad. En el momento de diseño del Plan Jefes, este proceso se aceleraba dramáticamente a raíz de la devaluación galopante, el aumento de la desocupación, y la imposibilidad de asumir estrategias alternativas de empleo vía la economía informal, dada la restricción financiera y la ausencia de circulante.

Por ello, un programa de transferencia de ingresos que quisiera dar cuenta al menos en forma mínima de esta situación, debería de tener como criterio de selección de sus beneficiarios el principio de equidad distributiva, expresado en este caso por el hecho de llegar con el beneficio a los sectores más golpeados durante la crisis.

A lo largo de la literatura, existen diferentes enfoques para analizar la equidad distributiva, ya sea como principio de política pública, ya como resultado de su configuración institucional. Las perspectivas “utilitaristas” basadas en la economía del bienestar asumen las personas son racionales y persiguen cursos de acción que aumentan su utilidad. En este sentido, sólo serían aceptables aquellas instituciones (política social, por

⁴⁸ Al hablar de equidad y legitimidad estamos tratando con los objetivos sustantivos de la intervención estatal y por ende emergerán de la lucha política e ideológica (Repetto, 2004). A la luz del empobrecimiento masivo, de la persistente desigualdad en la distribución del ingreso y del estallido de la conflictividad política, cuestiones como la “equidad distributiva” y la “legitimidad” se vuelven centrales para la evaluación de un programa como el PJHD, que intente morigerar los efectos de tales procesos de deterioro social e institucional.

caso) que aumenten el bienestar agregado de la sociedad, independientemente de la distribución que allí se siga⁴⁹.

Esta perspectiva fue criticada desde distintos frentes teóricos. El que más énfasis puso en un principio, fue el igualitarismo. Una corriente más extrema dentro de este enfoque señalaría la importancia de la igualdad entre todos los integrantes de la sociedad, en términos de oportunidades, de activos y de bienestar, es decir tanto de medios como de fines. El segundo, al que podríamos llamar “igualitario liberal o minimalista” refiere a aquellos bienes (medios) de cuyo disfrute nadie debería prescindir. En su ya clásico libro “Teoría de la Justicia”, John Rawls (1971), parte de esta idea. Para Rawls, fundar una sociedad bien ordenada, requiere que los individuos, en una situación de incertidumbre llamada “velo de la ignorancia”, elijan los siguientes principios de justicia:

- cada persona tiene igual derecho al más amplio esquema de libertades básicas compatibles con un esquema similar de libertades para todos
- las desigualdades sociales han de satisfacer dos condiciones: a) ser en beneficio de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, b) estar adscritas a cargos y posiciones para todos, en condición de igualdad de oportunidades

De estos supuestos, Rawls enuncia que hay determinados bienes “primarios”, cuya posesión asegura un mayor éxito para llevar a cabo las interacciones sociales y lograr los fines individuales independientemente de cuales sean estos. Estos bienes primarios son libertades básicas; libertad de movimiento y elección, prerrogativas y responsabilidades de los cargos públicos, ingreso y bienestar, y las bases sociales del respeto a uno mismo.

⁴⁹ Desde este enfoque, las políticas sociales deberían de llegar a aquellos a los que tal asistencia genere un mayor incremento en su felicidad, independientemente del lugar que ocupen en la distribución del ingreso social. Dado que la

Se han señalado también distintas deficiencias de esta teoría. La primera de ellas es que la homogeneización de los individuos como si todos tuvieran las mismas prioridades o necesidades para satisfacer (Sen , 1994 II)⁵⁰. El segundo problema, que se deriva del primero, es que los bienes primarios no tienen valor en sí mismos, sino que sólo poseen un valor instrumental y contingente (Sen 2000, Dieterlen, 2003).

Esta última crítica podría alcanzar también al enfoque de las necesidades básicas. Martha Nussbaum parte de lo que considera una “posición esencialista interna”. Dicha posición le permite afirmar que existen rasgos comunes a todas las personas y que podemos reconocer en cualquier tiempo y lugar. Y es a partir de poder satisfacer las necesidades que de estos se derivan, que podemos diferenciar una vida humana de una no humana.

Esta última postura es la que ha guiado básicamente la lógica de la política de combate a la pobreza en Argentina durante los 90's. El foco de atención ha estado puesto en aquellas actividades sin las cuales difícilmente una persona pueda participar de la vida social; alimentación, asistencia sanitaria, y, en menor medida, empleo.

Encarar el análisis de un programa como el PJHD en términos de equidad resulta complejo. En principio, porque -dado que fue diseñado como un programa de transferencia de ingresos contingente, es decir cuya duración se extendería mientras durara la crisis- puede resultar difícil enmarcarlo estrictamente en alguna de las corrientes teóricas que problematizan esta cuestión.

En segundo lugar, los requisitos para ingresar al plan -estar desempleado en términos formales y tener un hijo menor a cargo, o un discapacitado de cualquier edad- no

felicidad o el deseo no son fáciles de medir, la utilidad se define en función de las preferencias y estas se observan en las elecciones de una persona.

⁵⁰ Ello conduciría a una moralidad parcialmente ciega, que juzgara los niveles de ventaja en función de los bienes primarios dejando de lado otras diferencias moralmente relevantes (Dieterlen 2003)

eran excesivamente estrechos, motivo por el cual, la inscripción al mismo fue masiva⁵¹, con las irregularidades que ello y la falta de control, pueden generar.

Nuestra estrategia de análisis no se va a basar en los resultados del PJHD en términos de su impacto sobre el bienestar agregado. Tampoco se remitirá a evaluar la equidad a partir del cumplimiento de los requisitos del programa para ingresar como beneficiario. Dado que el gobierno intentaba discursivamente apoyar a los más castigados por la crisis pero no tenía disponibles las cifras ni las características de quienes habían sido estos, el trabajo apunta a saber -ahora, con la información disponible- si efectivamente fueron estos sectores -a los que el trabajo define como vulnerables- quienes resultaron beneficiarios del Plan.

La definición de vulnerabilidad expuesta por Glewwe y Hall (1998) según la cual, los grupos vulnerables son aquellos que en una situación de *shock* macroeconómico (como la vivida en Argentina), experimentan un deterioro de sus condiciones de vida (medido a través de la caída en sus ingresos), mayor al del promedio de la población, es muy adecuada para nuestros propósitos y retoma algunas cuestiones tanto del enfoque de capacidades de Sen como del enfoque de necesidades básicas. El grado de vulnerabilidad (qué tan pronunciada sea la caída en los ingresos del hogar) dependerá de las características de los hogares y de la capacidad de sus integrantes -dados sus activos- para enfrentar las consecuencias de la crisis. Los sectores más vulnerables serán entonces, aquellos que conjugan una mayor exposición a los riesgos y un limitado acceso a los activos y las

⁵¹ Ciertamente la desigualdad en la distribución de los ingresos en Argentina es un problema grave, asociado a distintas cuestiones y en especial a las transformaciones del mercado laboral. De este argumento, y del hecho que estos sectores han resultado los más conflictivos, se valió el gobierno para diseñar el Programa intentando llegar a sectores empobrecidos y desempleados. Si bien el programa intentó reducir los incentivos de los ocupados incluyendo una contraprestación laboral, la falta de control de este último pudo haber aumentado tales incentivos a engañar.

capacidades para responder a las consecuencias de los shocks inesperados (Heitzmann y Siegel, 2001), expresado en una caída en sus ingresos mayor al promedio.

Eran más vulnerables los beneficiarios del PJHD?

En un trabajo reciente, Corbacho, García Escribano e Inchauste (2003)⁵² modelizaron los componentes de la vulnerabilidad de los hogares en Argentina, al momento de la crisis que desencadenó el diseño del PJHD⁵³. Lo que las autoras encontraron es que, a partir de la definición de “vulnerabilidad”⁵⁴ adoptada en este trabajo, en mayo de 2002 en Argentina, los hogares que experimentaron una caída en sus ingresos mayor al promedio eran aquellos 1) con ingresos per cápita correspondientes a los deciles más bajos, 2) localizados en la regiones Nordeste o Pampeana, 3) con un número de integrantes en el hogar mayor al promedio, 4) con presencia de ancianos, 5) con un número de integrantes y de niños superior al promedio 5) cuyos jefes eran varones, 6) poseían un nivel de educación primario o inferior, 7) estaban empleados en el sector privado*, mayoritariamente en la rama de la construcción**⁵⁵

⁵² Los resultados de la aplicación del modelo, nos brindan la caracterización de los jefes de hogares vulnerables - potencialmente beneficiarios del plan- así como un criterio para controlar en qué medida los hogares elegidos como beneficiarios responden a estas características. Cabe decir, que la adopción de los resultados del modelo como insumo del trabajo responde a que éste último ha sido probado, y ha respondido parsimoniosamente a las pruebas estadísticas.

⁵³ Para ver las particularidades del modelo aplicado por las citadas autoras remitirse al Anexo estadístico del capítulo, y con más detalle en su documento de trabajo “Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability”. Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003.

⁵⁴ Pese a ser un término controversial, su importancia radica en que los “vulnerables” son aquellos que entran en categorías que exigen una acción positiva por parte del Estado (Filgueira, 1998). Identificar a ciertos sectores como “en riesgo” o “vulnerables” conduce a la política social, o al menos a cuestiones que se vuelven parte de la agenda política. Y en la medida en que existe al interior de la sociedad, un consenso respecto de la necesidad de garantizar ciertos niveles de seguridad y protección, ofreciendo servicios, bienes y políticas regulatorias en áreas como salud, educación, empleo, apoyo a la ancianidad, la identificación de los sectores y las áreas en riesgo se vuelve una actividad necesaria y continua. Sin embargo, dicho concepto no está exento de complejidades en la medida en que tanto las necesidades básicas, la pobreza, o los riesgos asociados a la falta de seguridad social son muy subjetivos en su determinación, y puede darse el caso de que las percepciones al interior de la sociedad y entre esta y el gobierno sean divergentes respecto de las estructuras legítimas de vulnerabilidad a ser atendidas (Filgueira, 1998). En la década de 1990, este consenso fue muy débil y el Estado no actuó preventivamente, llegándose a la situación de 2001-2002. Allí sí entonces, ante lo dramático de la coyuntura, el diálogo y los acuerdos intersectoriales se revelaron necesarios como punto de partida para combatir la crisis. La Mesa del Diálogo Argentino constituyó, más allá de sus deficiencias, un hito en este sentido.

⁵⁵ * y ** son variables excluidas del modelo ya que sólo pueden ser observadas usando datos de panel y el trabajo contempla la utilización de esta herramienta

De acuerdo a nuestro modelo estadístico (presentado en el capítulo 4), tales atributos constituyen indicadores de vulnerabilidad. Una evaluación sustantiva de la equidad del PJHD remite a evaluar si efectivamente fueron los hogares vulnerables quienes mayor probabilidad tenían de acceder al programa al momento de su implementación.

De por qué la legitimidad es un criterio para seleccionar los beneficiarios de la política social

Un segundo abordaje, más político buscará analizar en qué medida la distribución de planes sociales entre los sectores más vinculados a la activación de la protesta social fue una estrategia ya no para atender a los más vulnerabilidad sino para desactivar la voz de protesta de los sectores más conflictivos y contribuir en esa medida a la legitimación política del gobierno.

La concepción de *legitimidad*⁵⁶ presentada en este trabajo retoma la postura “weberiana”, según la cual, este atributo, dinámico por excelencia, responde a la creencia de los ciudadanos en la idoneidad de la autoridad política para desempeñar sus funciones (Weber, 1985).

Una argumentación respecto de la manera en que este trabajo aborda el problema de legitimidad está en Weber, pero no siempre ha sido observada con atención. En particular Barker (2001) señala que la legitimidad de un gobierno es resultado de la actividad de “legitimación” que este desarrolle durante su mandato. “De acuerdo con la experiencia, ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su

⁵⁶ Otro enfoque que puede otorgársele al problema de la legitimidad es el referido a la legitimidad de una política, la cual está representada por el grado de consenso básico que los actores relevantes involucrados, la ciudadanía en general, y los propios beneficiarios en particular prestaron a la implementación del programa (Barker, 2000) y puede medirse ex –post, a través del impacto social y de la permanencia de los consecuencias administrativas alcanzadas.

persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, procuran despertar y fomentar la creencia en su legitimidad”⁵⁷ (Weber, 1985). ¿Que es lo que hacen los gobiernos cuando gastan tiempo, recursos, y energías sino intentar mantener la creencia de sus mandantes en que son idóneos representantes del mandato que les fue conferido? (Barker, 2001)

La legitimidad de la Asamblea Legislativa que nombró a Eduardo Duhalde como presidente obtenía su legitimidad de la Constitución Nacional. Sin embargo, dicha Asamblea había nombrado Presidente a Adolfo Rodríguez Saá sólo diez días antes del nombramiento de Duhalde. Y la gente en la calle, nuevamente, había repudiado a Rodríguez Saá cuestionando sus primeras políticas de gobierno. Es decir, la activación de la voz y de las “cacerolas” ciudadanas habían denegado una dimensión de la legitimidad (la “sustantiva”) que todo gobierno democrático requiere, más allá de la formal (que remite a la fuente institucional de dicha legitimidad)

Duhalde corría con este mismo riesgo. Con mucho mayor respaldo político que Rodríguez Saá por su condición de hombre fuerte en el territorio más extenso, poblado y conflictivo del país, Duhalde tenía experiencia respecto de las consecuencias benéficas que la políticas sociales compensatorias suelen ejercer sobre la desactivación de la voz y del conflicto en la ciudadanía. Su gobernación de la Provincia de Buenos Aires (1991-1998) había comenzado en un contexto similar y con las mismas motivaciones (Repetto, 2001).

Por ello, su plan de gobierno podía resumirse al objetivo de “*alcanzar la paz social*”, tal como él mismo lo había hecho explícito en su discurso inaugural⁵⁸.

⁵⁷ “Según sea la clase de legitimidad pretendida es fundamentalmente diferente, tanto el tipo de obediencia, como el del cuadro administrativo destinado a garantizarla, como el carácter que toma el ejercicio de la dominación. Y también sus efectos. Por eso parece adecuado distinguir las clases de dominación según sus pretensiones típicas de legitimidad.”

⁵⁸ Ver anexos documentales

Para ello era necesario mitigar el deterioro de las condiciones de vida de la población y desactivar a los actores sociales más conflictivos. Y si bien, ambos objetivos estaban relacionados, una relación completa entre vulnerabilidad y activación de la voz hubiera sugerido que los beneficios de la política social llegaran a los veinte millones de pobres que vivían en Argentina a comienzos de 2002 o al menos a los más de cinco millones de personas con problemas de empleo.

Con la creciente evidencia de que la política social no podría llegar a todos los hogares que atravesaban por esta situación, se imponía una política de equidad restringida que fuera eficaz, al menos, en el segundo aspecto. El trabajo intentará aportar evidencia empírica de que la estabilidad de su gobierno dependía en forma significativa del éxito en este punto⁵⁹.

Activación de la voz de “protesta”: un atajo para acceder a la política social?

La argumentación teórica en este punto, se apoya en un conocido texto de Albert Hirschman, “Salida, Voz y Lealtad” (1977). Para expresarlo en términos de Hirschman, “existen distintos mecanismos para intentar contrarrestar el deterioro de la calidad en la provisión de bien, ya sea este público o privado. La “salida”, dice Hirschman pertenece al campo económico. La “voz”, al político. El cliente insatisfecho con el producto de una empresa que se pasa a otra, hace uso de la competencia que rige al mercado para defender su bienestar o mejorar su posición. La voz por su parte es un concepto más confuso, que va desde el débil murmullo hasta la protesta violenta; implica articular las opiniones críticas,

⁵⁹ Esto no desconoce que la fuente de legitimidad radique originalmente en la satisfacción de las necesidades materiales de la población. Sino que dadas la emergencia y la imposibilidad de resolverlas de manera significativa en cuanto al número de beneficiarios e impacto sobre su condición, se revelaba imprescindible disminuir el conflicto que amenazaba tanto la estabilidad de las instituciones democráticas como el *status quo* institucional. Esto nos abre la puerta para establecer de manera indirecta una relación entre los beneficiarios del PJHD y la búsqueda de *legitimidad política* por parte del gobierno.

es directo, no puede esconderse en el anonimato. La voz es la acción política por excelencia” (Hirschman, A. 1977: 23-24).

De las palabras de Hirschman se desprende que la salida es un mecanismo más efectivo en el mercado y la voz en la arena política. La empresa podría preocuparse si los clientes expresaran descontento con la calidad de sus productos, pero mucho más si estos dejaran de comprarlos. En este caso, una recompensa y/o una rápida mejora de la calidad se revelarían estrategias prioritarias. Por otro lado, es muy probable -y recientes documentos de trabajo comienzan a echar luz sobre este problema (Ver Ramírez, 2004)- que los gobiernos democráticos no se cuestionen la existencia de mecanismos de “pseudo-salida” (ausentismo electoral, disminución de la participación ciudadana, apatía respecto de las problemas públicos, desconfianza en las instituciones) por parte de su “clientela”. De alguna manera es creíble incluso, que la fomenten. En cambio, la activación de la “voz”, de la protesta ciudadana y de la violencia social que amenazan el orden político –esto último fue muy claro durante la crisis argentina-, parece ser una manera más eficaz de presionar a los gobiernos para la consecución de políticas públicas favorables.

En términos de la estrategia de selección de beneficiarios del Plan Jefes, ello implicaría que:

- el nivel de concentración territorial de beneficiarios debería ser significativamente mayor en aquellos municipios con un mayor grado de penetración de las organizaciones de desocupados, caracterizadas por su alta capacidad de activación de la voz de protesta.

- de no ser viable el análisis espacial por motivos de error estadístico⁶⁰, debería rastrearse en qué medida los beneficios llegaron directamente a los integrantes de estas organizaciones de protesta (especialmente asociadas al movimiento “piquetero” o de desocupados), y cómo influyó esto en la disminución del número de cortes de ruta, principal estrategia de activación de la voz por parte de estas organizaciones.

Es evidente que esa segunda proposición es más riesgosa de probar en términos metodológicos. En primer lugar, porque la disponibilidad y precisión de los datos es mucho menor. En segundo lugar, porque se asume que la no activación de la protesta social es una suerte de indicador de la legitimidad, y existen distintos casos a través de la historia que demuestran que ello no siempre puede ser así⁶¹. A continuación, se detallan las distintas estrategias de obtención de evidencia empírica en cada una de las prueba de hipótesis a realizar

Características metodológicas de la prueba de hipótesis

Debe reconocerse aquí que la evaluación de la contribución del Plan a la legitimación del gobierno tiene sus complejidades. Por ello, en este punto, el trabajo no pretende llegar a conclusiones definitivas. Si bien, una de las más fuertes y arriesgadas decisiones del trabajo es asumir que la disminución de los cortes de ruta realizados por “piqueteros” es un indicador de aumento de legitimidad por parte del gobierno, la falta de datos a nivel individual respecto de las características potencialmente conflictivas de un individuo hace imposible estimar la probabilidad de ser beneficiario del programa en función de estos

⁶⁰ Vinculados a que no necesariamente quienes activan la voz en un territorio viven allí. Sin embargo la evidencia histórica dice que el grado de organización territorial de las organizaciones de desocupados (que constituyen la voz de protesta más conflictiva y masiva)

⁶¹ Maquiavelo fue un buen exponente de este punto cuando sugería al Príncipe la alternativa de gobernar atemorizando antes que mostrándose comprensivo. Y era evidente que dicha forma de gobernar, si bien no daba lugar a la protesta social, tampoco permitía hablar de legitimidad

atributos, como sí había podido realizarse en la primera parte del análisis respecto de la vulnerabilidad.

Pero si el trabajo se contentara con evaluar la equidad del PJHD en términos de la probabilidad de acceso al programa de los sectores vulnerables, el análisis quedaría muy incompleto. En un intento por superar las complejidades y aumentar la precisión y el valor de la prueba, el trabajo incorporará al análisis la dimensión territorial. Esta puede realizar un importante aporte explicativo, ya que el componente territorial es central, tanto en la organización de los actores protagonistas de la activación de la voz (la base territorial de los piqueteros es indiscutible), como en el mecanismo de distribución de los planes sociales elegido por el gobierno, en el que los municipios desempeñan un papel fundamental.

El análisis territorial intentará estimar en qué medida los municipios donde se exprese una mayor capacidad de activación conflictiva de la voz son los que reciben en promedio una mayor cantidad de planes sociales, manteniendo constante el resto de los factores. Si esta relación se comprobara, podríamos sospechar que la distribución de los beneficiarios del PJHD, al pretender disminuir la conflictividad social, podría entenderse como una estrategia del gobierno para aumentar su legitimidad política y consolidar su estancia en el poder.

En principio, hay que señalar que el análisis se realiza exclusivamente para la región del Gran Buenos Aires, por la mayoritaria participación de los piqueteros en esta zona.

Para comprobar alguna relación entre conflictividad y distribución de planes, se analizó el derrotero de la protesta social realizadas por sectores desocupados entre 1997 y 2002. Luego se realiza una análisis de mínimos cuadrados ordinarios (regresión) en el cual se intenta captar el poder explicativo de la existencia o no de organizaciones piqueteras en un municipio sobre el volumen de Planes Jefes recibidos por el municipio.

Finalmente, se realiza un análisis de conglomerados para analizar cuáles son las variables que permiten agrupar estadísticamente a los municipios: si la presencia de organizaciones de piqueteros o el nivel de NBI (necesidades básicas insatisfechas) municipal. Ello permitirá al menos dar o no asidero a la hipótesis exploratoria relativa a la relación entre distribución de planes sociales y disminución de la conflictividad.

Selección del marco muestral y fuentes de información

En términos del marco muestral, la idea original era trabajar con indicadores geográficos lo más desagregados posibles. En principio, y a nivel nacional, la Encuesta Permanente de Hogares no permite trabajar a un nivel de desagregación mayor al de aglomerados urbanos. Esto puede ser poco satisfactorio para los objetivos de la investigación.

Por tal motivo, el trabajo se concentrará en el análisis de los municipios de la región del Gran Buenos Aires. Son muchos los motivos que justifican esta elección. Este conglomerado, compuesto por la Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del Conurbano, es la zona más densamente poblada de todo el país. Representa una cuarta parte de la población total, y allí se localiza un tercio de los beneficiarios PJHD a nivel nacional (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2003, Siempro, 2003). Constituye, además, a partir de sus antecedentes industriales y de su alta densidad demográfica, una de las regiones más afectadas por la masividad y prolongación del fenómeno del desempleo y de la precarización laboral, durante la década pasada. Y es finalmente, el territorio más

conflictivo del país en términos del número de atentados contra la ley y la comunidad (INDEC, 2000)⁶².

En particular, sobre este punto, debe decirse que, desde 1997 -fecha a partir de la cual se computan los cortes ruta realizados por movimientos de desocupados “piqueteros”-, la Provincia de Buenos Aires en su conjunto (y la región del GBA particularmente) es la que presenta el mayor número y la tasa de crecimiento más elevada manifestaciones de organizaciones de desocupados, de todo el territorio nacional.

Merced al relevamiento que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) a través de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), se cuenta con los datos correspondientes a los hogares como a los individuos que los conforman⁶³.

Las desventajas de la EPH es que al no ofrecer datos de consumo imposibilita realizar inferencias respecto de qué clases de estrategias –desahorro, recurrencia al endeudamiento en redes informales- son utilizadas por los hogares para enfrentar esta clase de shocks⁶⁴. Por eso, el estudio utiliza *micro-level data* para identificar los hogares vulnerables a la crisis y realizar un seguimiento durante el período mayo de 2002 a octubre de 2003 de manera de evaluar el impacto que el PJHD tiene sobre dicha población, reduciendo o incrementando su vulnerabilidad⁶⁵.

⁶² Según información del INDEC del año 2000, la Provincia de Buenos Aires cuenta con el 23% de atentados contra la ley y la comunidad, el 33% de los delitos contra la libertad, el 26% de los delitos contra la propiedad, el 27,3% de los delitos contra la honestidad y el 25,4% de los delitos contra las personas. En todos ellos, la participación del GBA respecto del interior de la Provincia es muy significativa.

⁶³ La EPH se realiza dos veces en el año, en 28 aglomerados urbanos de todo el país. La población rural no está contemplada en la muestra. La EPH tiene una *rolling panel structure* desbalanceada; una vez que un hogar es elegido, permanece en la muestra por cuatro periodos, es decir por dos años. La encuesta contiene información de la composición y atributos del hogar así como datos demográficos, datos relativos al mercado de trabajo y datos de ingreso para cada uno de los miembros del hogar. De esta manera, el comportamiento de los individuos y de los hogares en los que estos residen pueden ser seguidos a través del tiempo.

⁶⁴ La EPH, no es estrictamente una “encuesta de ingreso-gasto” tal como se las conoce coloquialmente, debido a que no cuenta entre sus datos con información sobre el gasto de los hogares. Ello obliga –mas allá de las objeciones normativas- a prescindir de una perspectiva centrada en el consumo de bienes como determinante del bienestar del individuo. Por lo tanto, el enfoque adoptado está mayormente centrado en la detección de las capacidades de los individuos para disminuir su exposición al riesgo y reducir su vulnerabilidad.

⁶⁵ A menudo los hogares tienen restricciones para adoptar estrategias de manejo de riesgo eficientes. Tales restricciones están relacionadas con problemas de información asimétrica, mercados financieros y de seguros incompletos, fallas en el conocimientos de los impactos del riesgo, la ineficacia de esfuerzos informales de mitigación y diversificación del riesgo, y la

A la utilización de la Encuesta Permanente de Hogares de Argentina (EPH) –que representa la fuente de información principal-⁶⁶, se incluirán estadísticas municipales obtenidas en el Censo Nacional 2001 y también disponibles en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

exclusión de redes sociales. Si bien la política pública puede eliminar o mitigar algunas de estas limitaciones, otras requieren de manejos de riesgo alternativos, ya que el costo de las políticas excede sus beneficios (Heitzmann y Siegel, 2001). Lamentablemente estos indicadores no podrán ser incluidos pues la EPH no ofrece datos como para ello.

⁶⁶ Se utilizan datos de las últimas Encuestas Permanentes de Hogares, para los años 2002 y en caso de estar terminada, 2003. A ello se añadirán evaluaciones propias de cada uno de los programas en términos de grados y errores de cobertura, entrevistas con agentes clave e informaciones bibliográfica y periodística sobre el desempeño del programa.

Bibliografía utilizada

- Auyero, J.:** "La política de los pobres", Cuadernos Argentinos Manantial. Buenos Aires, 2001.
- Ayala Cañon, L., Pérez López, C.:** "Ciclo económico, factores institucionales y estructura demográfica: qué determina el tamaño de los programas asistenciales?", Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, cesar.perez@ief.minhac.es
- Bayón, M.C. y Saraví, G.:** "Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: Impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires", 2003
- Camou, A.:** "Estudio Preliminar", en Camou, A (comp.) "Los desafíos de la gobernabilidad", México DF, FLACSO Sede México/UNAM/Plaza y Valdés, 2001e
- Corzo Fernández, S.:** "El clientelismo político como intercambio", Barcelona, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Working Paper Nro. 206, 2002
- Corbacho, A, G. Escribano, M., Inchauste, G.:** "Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability". Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003
- Demaris, A.:** "Logit Model Practical Applications", Newbury Park, Sage University Paper Series on Quantitative Applications in the Social Sciences 07-086, 1992.
- Dieterlen, P.:** "La pobreza". Ciudad de Mexico, El Colegio de México, 2003.
- Franco, R.:** "Principios e instrumentos para la gestión social". Trabajo presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002
- Gabetta, C.:** "La debacle de Argentina", Barcelona, Editorial Icaria. 2002
- Gujarati, D.:** "Econometría" Prentice Hall, 4ta. Edición
- Heitzmann, R. Canagarajah, & P. Siegel.:** "Guidelines for assesing the sources of risk and vulnerability". June 2002, Social Protection Discussion Paper 0128, W.B.
- Herrera, M. R.:** "Sociedad civil y política social en regímenes patrimonialistas: El caso de la provincia de San Luis", mimeo, 1999
- Hirschman, A.:** "Salida, voz y lealtad", México, Fondo de Cultura Económica, 1977
- Lewycowicz, I.:** "Sucesos argentinos: Cacerolazo y subjetividad posestatal". Buenos Aires, Paidós, 2002
- Majone, G.:** "On the notion of political feasibility", Amsterdam, European Journal of Political Research Nro. 3, Eslevier Scientific Publishing Company, 1975
- MIDEPLAN:** "Análisis de políticas públicas. Conceptos y criterios". Santiago de Chile. Documento nro. 1, Evaluación de Programas Sociales, 2001
- Mokate, K. M,** "Eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad: Qué queremos decir?", Washington, DC. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto de Desarrollo Social (INDES), Series Documento de Trabajo I-24 , 2001 www.iadb.org/indes
- Morrison, D.:** "Multivariate Statistical Methods" 3a. ed.

O'Donnell, G.: "Otra institucionalización", 1993

_____: "Estado, Democratización y Ciudadanía", en "Contrapuntos", Buenos Aires, Paidós, 1999

Progresar: "Metodología para la selección de beneficiarios", México, SEDESOL, 2000

Ravallion, M. y Datt, G.: "Is targeting through a Work Requirement Efficient? Some Evidence for Rural India", en Van de Walle, D.: "Public Spending and the poor", Washington, World Bank, 1994

Ravaillon, M. y Gallasso, E.: "Plan Jefes y Jefas", En www.worldbank.org World Bank, WP, 2003

Rawls, J.: "Theory of justice", Cambridge, Harvard University Press, 1971

Repetto, F.: "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre el modo en que la política social necesita adaptarse a la emergencia política y socioeconómica". Mimeo, 2004

_____: "Capacidad Estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina", mimeo, 2004

Repetto, F. y Moro, J.: "Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino, Buenos Aires, mimeo, 2002

Sen, A.: "Desarrollo y Libertad", Barcelona, Planeta, 2000.

Stokes, S.: "Mandates and democracy in Latin America", 2000

Stokes, S., Medina, L.F.: "Clientelism as Political Monopoly", U. Chicago, WP, 2002

Vining, A., Weimer, D.: "Policy Analysis", New Jersey, Prentice Hall, 2nd Edition, 1992

Vining, A., Weimer, D et al.: "Cost-Benefit Analysis", 2003

Sitios de Internet consultados frecuentemente: www.indec.gov.ar , www.siempro.gov.ar , www.trabajo.gov.ar , www.worldbank.org , www.imf.org , www.iadb.org , www.clarin.com.ar , www.pagina12.com.ar , www.lanacion.com.ar ,

ANEXO ESTADISTICO DEL CAPITULO 1

Modelo aplicado para la determinación de los hogares más vulnerables en Argentina, a mayo de 2002

A través de una regresión *logit* que incluye características socioeconómicas del hogar de su jefe, las autoras pretenden definir a los grupos socioeconómicos más vulnerables a partir de la siguiente ecuación:

$$dLHY_{h,r,t} = \log\left(\frac{Yhogar_{h,r,t}}{Yhogar_{h,r,t-1}}\right) \text{ sobre un vector de características del jefe de hogar } x_{h,r,t-1}; \text{ y un vector}$$

de de características del hogar, $w_{h,r,t-1}$; más variables categóricas indicativas de tiempo $\tau_{t-1,t}$ y de regiones geográficas, θ_r ; y un término constante ψ . El subíndice h indica a los hogares; el subíndice t indica tiempo, y el subíndice r indica región geográfica.

El bienestar de los hogares es medido a través del logaritmo del ingreso total de los hogares, $Yhogar$. Los términos de interacción de las características con la *dummy* del año $\tau_{octubre01,mayo02}$ son incluidas para probar las diferencias en los coeficientes betas para dicho período, antes y después del estallido de la crisis. Se estimó una ecuación usando una especificación de efectos aleatorios para el término del error:

$$\log\left(\frac{Yhogar_{h,r,t}}{Yhogar_{h,r,t-1}}\right) = \psi + \tau_{t,t-1} + \theta_t + \beta^1 * x_{h,r,t-1} + \tau_{octubre01,mayo02} + \bar{\beta}^1 * x_{h,r,t-1} + \beta^2 * w_{h,r,t-1} + \\ + \tau_{octubre01,mayo02} * \bar{\beta}^2 * w_{h,r,t-1} + \varepsilon_{h,r,t}$$

El vector de características del jefe de hogar incluye género, años de escolaridad, edad, si está o no ocupado, tipo de empleo actual o anterior (privado o público), duración del último empleo, cantidad de años esperados que dure su empleo, sector económico en el que se desempeña y tipo de empleo –formal o informal. Con respecto a las características del hogar, se toma en cuenta la región geográfica donde se encuentra el hogar, el porcentaje de niños menores de 15 años, el porcentaje de personas con ingreso, la presencia de ancianos y el ingreso per cápita.

En este modelo, un hogar con un cierto estatus socioeconómico es más vulnerable cuando los coeficientes de beta para cada situación particular son negativos. A través del control de las *dummies* de región, una beta negativa indicaría que el grupo con esas características experimentó una deterioro en su bienestar mayor que el promedio, manteniendo constantes el resto de las características (Corbacho, G. Escribano, Inchauste, 2003).

CAPITULO 2:
**La relación entre vulnerabilidad laboral y activación de la voz en
Argentina, a fines del siglo XX**

"Ojos que no ven, corazón que no siente"
(dicho popular)

"...que el que no llora no mama, y el que no afana es un gil"
Enrique S. Discépolo (letra del tango Cambalache)

Introducción

Hacia mediados del decenio de los setenta –cuando comienzan transformaciones de largo aliento, tanto en lo legal como en lo productivo- el mercado de trabajo argentino se diferenciaba de los de la mayoría de los países de la región. En términos generales, aquel estaba relativamente integrado, había una mayor presencia del trabajo asalariado, los niveles de subocupación eran más bajos, los salarios –en términos absolutos– más elevados, y se registraban menores diferencias de ingresos entre sectores y calificaciones (Altimir y Beccaria, 1999).

Como elemento central de esta matriz socioeconómica figuraban las organizaciones sindicales. Su capacidad de negociación para obtener beneficios en el juego redistributivo de la economía argentina, respondía no sólo a la masividad de su representación (que era significativa), sino a la configuración productiva industrialista y orientada al mercado interno que avalaba su importancia como actor social.

Este panorama favorable a los intereses del sector asalariado (¿clase trabajadora?) comenzó a cambiar a partir de 1975. El crecimiento de los servicios y del sector financiero a costa de la industria eran indicadores de los cambios operados en las alianzas políticas que sostenían el modelo anterior. La lenta pero persistente deslegitimación del Estado como agente económico y la fragmentación de la fuerza laboral, tanto en lo productivo como en lo cultural constituían a su vez, las bases del nuevo proyecto de sociedad (Novaro y Palermo, 2003) . Por eso, una vez desbaratada la coalición política formada por sindicatos, empresarios “mercado internistas” y gobierno –que trascendió las discontinuidades en los cambios de régimen y que un historiador denominó “la Argentina Peronista” (Halperín Donghi, 1994)-, y debilitada la noción del trabajo como mecanismo de integración social –

fenómeno experimentado a partir de los años noventa-, la vulnerabilidad⁶⁷ de los sectores asalariados⁶⁸ aumentó de manera notable.

Como resultado de este proceso de desestructuración económica caracterizado por la desindustrialización y la retirada del Estado de la vida económica⁶⁹-, el desempleo aumentó masivamente y una cantidad de pueblos y ciudades en distintas regiones del país se vieron crecientemente marginadas. La privatización y/o cierre de empresas públicas y la ausencia de redes de contención social, más allá de las propias de cada comunidad, motivaron una situación de pauperización creciente y de falta de oportunidades, que hacía vital la política compensatoria por parte del Estado (Svampa y Pereira, 2003).

Un poco como consecuencia de la novedad de esta situación, y quizás debido a las desiguales consecuencias de este proceso sobre los distintos sectores de la población, la “voz” de los más afectados se fue activando sucesivamente desde comienzos de los noventa, pero en forma esporádica. Fue la masividad y la aparente irreversibilidad del proceso de reformas, la que disparó, a mediados de la década, la emergencia de un nuevo actor social, cuya aparición y relevancia no puede entenderse independientemente de la desestructuración económica y social que vivió Argentina en esos años. Organizado en torno a la representación política de los desocupados, las raíces sociológicas del movimiento “piquetero” pueden encontrarse tanto en la lucha sindical tradicional como en las organizaciones políticas de base territorial (Svampa y Pereira, 2003), pero su origen

⁶⁷ Frente a esta erosión profunda de los canales tradicionales de integración social, el concepto de vulnerabilidad aparece como una herramienta analítica clave para entender el proceso de emergencia de una estructura social desigual, excluyente y empobrecida que caracteriza a la Argentina contemporánea (Bayon y Saravi, 2003). Los vulnerables son aquellos que no sólo han perdido la protección social e institucional frente a los riesgos, sino que no cuentan con activos –en función de su acervo y de sus características microeconómicas- para mitigar los efectos de los *shocks* macroeconómicos.

⁶⁸ “Desafiliados” es el concepto utilizado por Robert Castel (1996) para identificar a todos aquellos que van quedando marginados de la protección que implica la pertenencia a un sistema de seguridad social, que a menudo es disfrutada por los empleados en el mercado de trabajo formal. Los desafiliados son aquellos cuya vulnerabilidad asociada a los riesgos del ciclo económico aumenta enormemente debido a la pérdida de los privilegios relacionados con el mercado laboral.

⁶⁹ Esta retirada no se dio sólo en términos de producción y distribución de bienes sino también en su condición de institución reguladora de la interacción de los agentes en el mercado. Y cuando no hay institución que regule esta interacción, las

económico es el proceso de transformación de la matriz productiva experimentado de manera acelerada en estos primeros años de la década de 1990.

Rápidamente, esos sectores pasaron a ocupar un lugar relevante en la política argentina. No sólo apoyados en la legitimidad por demás novedosa de su reclamo sino a partir de una también novedosa metodología de activación de la voz, que se convirtió en la afirmación de su identidad; los “piquetes” o cortes de ruta. Cientos, miles de desocupados, según la ocasión, confluían en algún punto estratégico de las carreteras nacionales, y apoyados material y espiritualmente por las comunidades de las que provenían, se asentaban allí por días a la espera de alguna solución política para su reclamo.

Su accionar reivindicativo fue a su vez objeto de represión o cooptación, pero políticamente siempre respetado y reconocido. Los sucesivos gobiernos nacionales y de la Provincia de Buenos Aires intentaron desactivar su protesta a través de la distribución de planes sociales de empleo que lejos de debilitarlos favoreció su organización independiente de las instancias clientelares (Svampa y Pereira, 2003).

Así, lentamente, el ser “piquetero” fue convirtiéndose en una carta de presentación política y social. Este rasgo de identidad que hoy muchos vilipendian por considerar a los “piqueteros” sujetos que alteran el orden social, significó en pleno proceso de desestructuración económica, un ancla simbólico y material (Svampa y Pereira, 2003) sin el cual muchos pudieron no haber sobrevivido.

Hasta aquí la presentación resumida del capítulo. A continuación presentamos cuál ha sido la evolución del mercado laboral en Argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, con un particular énfasis en el surgimiento del desempleo como problema

social a partir de los años noventa. Más tarde, se analizará con mayor detalle el surgimiento del fenómeno “piquetero” y su relación con la “nueva” política social caracterizada por el combate focalizado de situaciones de emergencia, haciendo un especial hincapié en la situación de la región del Gran Buenos Aires. Se derivarán de aquí algunas implicancias para la comprobación de la hipótesis 2, en el capítulo cuarto.

Un poco de historia

A fines del siglo pasado, Argentina era un territorio con escasa población nativa que recibió una considerable corriente de inmigración europea, la mayor parte de la cual pasó a residir en áreas urbanas (Del Tronco, 1998). Esta situación y la alta productividad del sector agropecuario –especializado en alimentos– derivaron en un poder de compra de las remuneraciones, más elevado que en otras economías en desarrollo (Lindemboim, 2003; Altimir y Beccaria, 1999).

En este contexto, la adopción del modelo de sustitución de importaciones creó las condiciones para un acelerado proceso de crecimiento de la economía urbana, en Argentina. El lento crecimiento de la población, dada la amplitud del territorio y ciertos comportamientos demográficos, a su vez, ayuda a entender que la presión de la oferta de trabajo hay resultado un problema significativamente menor en Argentina, que en el resto de la región. Por otro lado, la expansión del sistema de educación pública contribuyó a elevar el grado de escolaridad de la fuerza de trabajo y los niveles de crecimiento de la economía originaron niveles de subutilización de mano de obra estructuralmente poco importantes (Altimir, Beccaria, 1999). Si a esto sumamos la extensión y homogeneización

de la actividad sindical a raíz del surgimiento del Peronismo⁷⁰, es posible notar que el mercado de trabajo se constituyó en un instrumento clave para la integración social de la población, convirtiendo al empleo en la puerta de acceso a la participación en los sistemas institucionales creados para el ejercicio de la ciudadanía social y política (Carpio y Novacovsky, 1999).

Para reflejar lo dicho en términos estadísticos, hay que decir que entre 1947 y 1970, el producto creció un 135%, mientras que la población aumentó poco más de 50%. De esta manera, la riqueza generada crecía con una velocidad muy superior a la de la población entre la que debía ser distribuida (Lindemboim, 2003). En este contexto, es lógico que los niveles de desempleo -estimación que comenzó a realizarse en 1963-, háyanse mantenido sistemáticamente por debajo del 5% de la Población Económicamente Activa (Beccaria, 2002).

Increíblemente, en las dos décadas subsiguientes, la población mantuvo un ritmo estable de crecimiento, en torno al 2% anual, mientras que el PBI lo hacía en un 1.9%⁷¹. El producto per cápita, que en los años de posguerra había crecido a un ritmo de casi 6% anual, terminó siendo negativo entre 1970 y 1990, con consecuencias sobre el mercado laboral, que sin embargo, no adquirieron el dramatismo que sí alcanzaron a partir de las reformas estructurales de los noventa (Lindemboim, 2003)

⁷⁰ El peronismo es un movimiento político que debe este nombre a su líder, Juan D. Perón, presidente electo durante los periodos de 1946-52 y 1952-58, que fue derrocado por un golpe militar el 16 de septiembre de 1955. Con el peronismo, se dice, llegaron al poder los sectores asalariados u obreros, ya que: 1) una parte importante de su poder político recayó, aún después de 1955, en los Sindicatos, 2) la legitimidad política del movimiento radicaba fundamentalmente en el carácter igualitario de sus políticas, objetivo para el cual, la actividad gremial constituyó una herramienta fundamental.

⁷¹ Factores vinculados a la imposibilidad de romper el "juego imposible" de la política argentina (O'Donnell, 1970), aumentaron el desorden institucional y económico. Esto desembocó en el golpe de Estado militar de 1976, que sentó las bases para una transformación duradera de las relaciones sociales y de los esquemas productivos vigentes. Así, entre 1980 y 1990 el PBI decreció un 15%; es decir, su crecimiento fue negativo, a un ritmo de 1.5% anual (Beccaria, 2002)

Cuadro 2.1
Crecimiento agregado durante la década

	Población	PBI	Empleo
1948-1960	26	40	17
1961-1970	17	68	18
1971-1980	20	32	13
1981-1991	17	6	32

Fuente: Lindemboim, J. 2003, pag. 66 *(en términos porcentuales)*

Otra singularidad de este período respecto del mercado de trabajo es la dinámica diferencial entre sus distintos componentes. Si contabilizamos todo el período entre 1950 y 1991, vemos que el sector asalariado fue perdiendo peso relativo, y su ritmo de aumento fue menor al del resto de las categorías. Y a su vez, dentro del sector asalariado, el empleo industrial sólo en la inmediata posguerra, explica la mayor parte de este crecimiento.

Si analizamos década por década, vemos que en los 50's, los sectores que crecen en una proporción mayor al promedio son la construcción, la industria y los servicios, con un gran aporte (más del 50% a nivel nacional) de la zona del Gran Buenos Aires (GBA). En los 60's, el comercio reemplaza a la industria, pero el GBA mantiene su predominio al explicar casi la mitad del crecimiento asalariado intercensal. Por su parte, en la década del 70', el panorama cambia más drásticamente; el aumento fue liderado por las finanzas, seguido por el comercio (refugio del cuentapropismo), y luego la construcción y los servicios, siendo ahora las regiones de GBA y Pampeana los que en conjunto explican cuatro quintas partes del incremento. En los 80's, se mantiene la tendencia; el aumento sigue encabezado por los servicios, las finanzas y el comercio, en las regiones Pampeana y del Gran Buenos Aires (Lindemboim, 2003).

Cuadro 2.2
Participación regional en el crecimiento del sector asalariado

	NOA	NEA	Cuyo	Pampeana	Patagonia	GBA	Totales
1947-60	15	3	12	13	4	50	100
1961-70	5	6	6	33	2	44	100
1971-80	10	11	9	28	6	27	100
1981-91	14	14	8	33	5	18	100

Fuente: Lindemboim, J. 2003, pag. 68 (las cifras deben leerse en términos porcentuales)

El deterioro de este esquema de integración social caracterizado por la centralidad del empleo asalariado formal y de los beneficios otorgados por el sistema de seguridad social, comenzó en la segunda mitad de la década de 1970. Se caracterizó en términos económicos por el agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y por el inicio de un largo período de estancamiento (Bayón y Saraví, 2003), y en términos sociolaborales por una fragmentación de la fuerza de trabajo industrial (a raíz del cierre de fábricas e industrias) que marcó el nuevo protagonismo del sector terciario y especialmente del trabajo por cuenta propia. Ello se refleja de manera bastante clara en la participación de las distintas ramas de actividad. Especialmente en el sector terciario, a través del aumento del porcentaje de asalariados en ramas como transporte, comercio, finanzas y servicios.

Cuadro 2.3
Variación de la participación de asalariados por rama de actividad

	Agro	Minería	Industria	Construc.	Transporte	EGA	Servicios	Finanzas
1947-60	-27	28	26	86	42	202	20	
1961-70	6	17	7	64	-2	14	34	
1971-80	-13	-1	7	10	-21	6	12	48
1981-91	-8	-11	11	-52	19	-9	50	37

Fuente: Lindemboim, J. 2003, pag. 68 (las cifras deben leerse en términos porcentuales)

Este aumento de la participación de los servicios constituye un fenómeno que ha ido generalizándose y vinculándose fuertemente al crecimiento del sector informal y cada

vez con mayor intensidad de actividades denominadas laborales de pésima calidad y baja productividad, a través de los años⁷². A partir de los noventa, con el crecimiento exponencial del desempleo formal, el subempleo y las ocupaciones informales (que no son lo mismo pero pueden coincidir) terminaron de conformarse como un “refugio”, característica no conocida en Argentina, pero que era muy común en el resto de América latina (Bayón, Saraví; 2003).

A continuación y a los efectos de nuestro trabajo, se intentarán mostrar las consecuencias de este proceso, que como fue señalado, estuvo performado de manera profunda durante los años noventa.

Los 90's: Desempleo masivo, informalidad y aumento de la vulnerabilidad

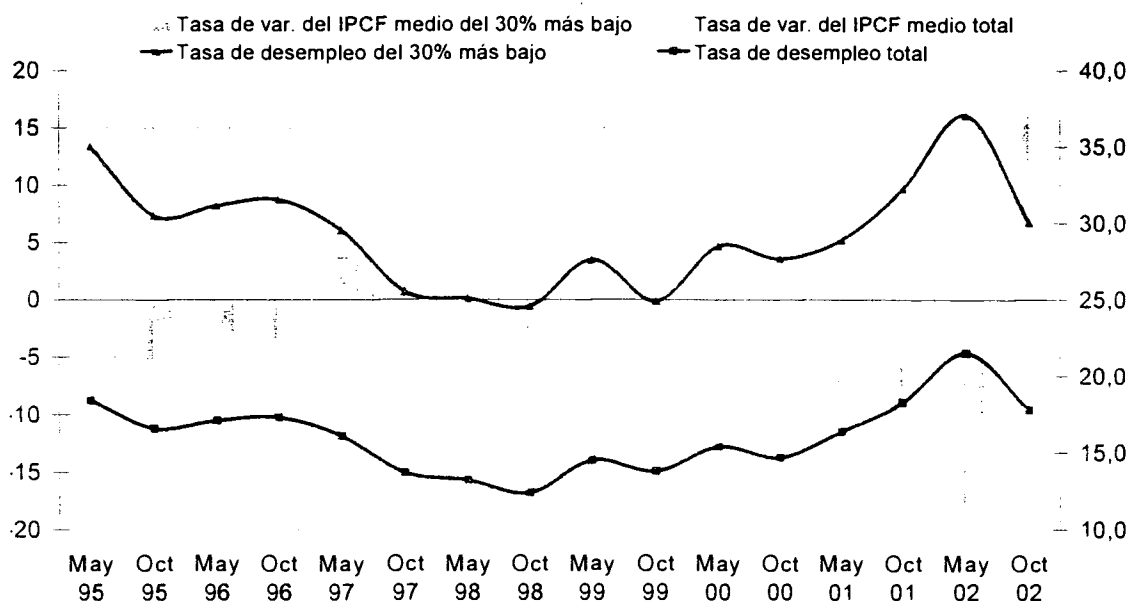
Distintos trabajos (Minujin et al., 1994, Altimir, Beccaria et al. 2001) han mostrado que el principal efecto de las transformaciones enunciadas más arriba se produjo en la distribución del ingreso, dando por resultado un creciente proceso de polarización y diversificación de situaciones de pobreza.

Una factor explicativo de esto ha sido que el desempeño del empleo se independizó rápidamente del comportamiento del nivel de actividad. En la literatura más reciente sobre el tema (Lindemboim, 2003; Altimir y Beccaria, 1999; Monza, 1996) se pone de relieve el hecho de que durante la década del 90', al profundizarse algunos aspectos notorios del creciente deterioro del mercado laboral argentino (como los señalados previamente), surgió una contradicción con el desempeño productivo y el macroeconómico. Si bien se registró

⁷² Entre 1974 y 1990 el Producto Industrial se contrajo un 25% y el empleo en esta rama cayó un 40%. Las remuneraciones de los asalariados en este mismo periodo cayeron del 45% al 32%. Para un análisis detallado de las transformaciones en el sector manufacturero, ver Kosakoff 1993 y Katz et. Al. 1995. Es necesario señalar que esta política laboral implementada por el régimen militar implicaba la desestructuración de la mano de obra industrial pero no el desempleo masivo. Para los militares “cada desocupado era un guerrillero en potencia” (Entrevista a Juan Alemann, Ministro del Gobierno Militar, Diario La Nación, 24/03/1996, citado en Caparrós, 2002)

una pronunciada reactivación económica -que alcanzó un 25% del crecimiento acumulado del PBI entre 1990 y 1994-, en ese mismo período la situación del empleo, y de la pobreza por ingresos, se deterioró⁷³.

Gráfico 2.1:
Evolución del ingreso per capita familiar y tasa de desempleo (total y 30% más pobre)



Fuente: SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, 2003

Una de las estrategias elegidas para hacer frente a esta situación fue la inserción laboral en los canales de la economía informal. Bayón y Saraví (2003) señalan que en Argentina -al igual que en América latina- este sector ha adquirido en la última década la característica de “refugio” ante la falta de oportunidades de inserción laboral que plantea el

⁷³ “El escaso impacto de la expansión de la producción sobre la ocupación que se observó entre 1991 y 1995 contribuyó a elevar el desempleo -que alcanzó valores inéditos para el país- y se constituyó en la principal preocupación económica. La baja elasticidad empleo-producto obedeció al mejor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa y de la mano de obra ocupada en la producción pero, principalmente, al impacto de la reestructuración productiva derivada de la apertura, la desregulación y las privatizaciones así como de la reanimación de la inversión y de la apreciación cambiaria. Tales factores provocaron la sustitución de trabajo por capital e insumos importados así como la elevación de la productividad conjunta de los factores. Datos bien fundamentados indicaban en 2001, año en que eclosiona la crisis, que a los casi dos millones de desocupados se les debía sumar otro tanto bajo formas diversas de precarización laboral. Obvio es el impacto de esta situación sobre la pobreza por ingresos, toda vez que fenómenos tales como la permanencia no deseada de vastos sectores de la población económicamente activa fuera del mercado formal o la inestabilidad en las condiciones de empleo implican una hipoteca en los mecanismos clásicos de integración social, a la par que redefiniciones en el vínculo de los ciudadanos con el Estado. Al mismo tiempo, son significativas las consecuencias en términos micro, e”

mercado de trabajo formal. Este ha sido un proceso general, que ha afectado especialmente a los sectores de más bajos ingresos, pero que no se ve reflejado en la situación del 20% más rico de la población, tal como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 2.4
Evolución Población ocupado en Sector Informal 1990-2001 (total aglomerados urbanos)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total	37,1	34,6	45,1	46,9	47,3	45,6	45,8	46	44,5	44,7	45,4	45,6
1° Quintil	56,7	50,4	50,2	54,8	59,2	58,6	59,5	63,7	59	62,2	65,5	65,6
2° Quintil	44,3	48,5	47	53,3	52,2	50,8	52,4	52,2	52,2	51,9	52	53,7
3° Quintil	40,5	43,8	47	49,7	47,5	45,6	46,4	46,8	46,3	47,2	47,6	45,9
4° Quintil	38,7	42,6	40,7	42,1	43,2	43,3	40,2	41,7	38,2	39,3	41	40,2
5° Quintil	30,9	29	37,3	36,2	36,2	30,7	30,7	30,7	29,8	27,4	28,3	27,6

Fuente: Altimir, Beccaria, et al. 2001

Esto último confirma el hecho de que durante los noventa, la “informalización” de la fuerza de trabajo fue acompañada por un proceso de aumento en la dispersión de los ingresos dentro de las distintas categorías ocupacionales, y ello incrementó los niveles de pobreza a partir del empobrecimiento de sectores de clase media y media baja, anteriormente asalariados en el mercado formal (con las ventajas en términos de seguridad social que ello implicaba) y convertidos ahora en asalariados informales o cuentapropistas (Altimir y Beccaria, 2001). Al perder la protección social típica de ocupaciones formales plenas aumentó la vulnerabilidad de estos hogares ya que no sólo aumentó su exposición al riesgo a las oscilaciones extremas que han caracterizado por décadas el ciclo económico argentino, sino que disminuyó la capacidad de hacer frente a dichos riesgos, en la medida en que erosionó fuertemente los activos que los trabajadores disponían para ello.

Esta situación –desempleo masivo, incremento en los niveles de subutilización de la fuerza de trabajo y en la participación de actividades marginales de muy baja

individuo y su entorno familiar (Kessler, 1996; Beccaria y Kessler, 2000). Otro fenómeno que se observa en el mercado de trabajo argentino, es que el desempleo afecta principalmente a los trabajadores con menor calificación laboral.

productividad⁷⁴ tuvo como consecuencia un aumento de la vulnerabilidad de amplios sectores sociales, particularmente de los asalariados del sector privado en general y de los informales en particular, mayormente dependientes de las oscilaciones del ciclo económico. Y la informalidad laboral tanto como el desempleo –como muestran las cifras expuestas más arriba– afecta fundamentalmente a los trabajadores de menores recursos. Son justamente los más carenciados y sus dependientes los que no acceden a la cobertura contra vejez, enfermedad, accidente laboral y desempleo. Esta correlación entre desempleo, vulnerabilidad y pobreza debería ser un rasgo central a considerar en la formulación de la política social⁷⁵.

Para entender las políticas sociales tendientes a combatir estas situaciones deben entenderse también cuáles han sido los mecanismos de expresión de intereses de los sectores más desfavorecidos por esta situación. Por ello, a continuación se analizará el surgimiento del movimiento de desocupados (los tan mencionados “piqueteros”) como una estrategia de activación conflictiva de la voz por parte de los sectores más perjudicados, y finalmente intentará establecerse cuál ha sido su relación con el tipo de política social diseñado por los gobiernos para combatir esta problemática.

Desocupados y planes de empleo; la relación entre protesta social y política social

En las sociedades latinoamericanas, tradicionalmente, los individuos han dependido menos de los mecanismos de integración sistémica proporcionados por el Estado o por un

⁷⁵ La vulnerabilidad en el mercado de trabajo hace referencia a la amenaza que padecen ciertos sectores de ser excluidos de puestos de calidad –en términos de ingresos, beneficios, condiciones de trabajo y de transitar una carrera signada por el desempleo y la inestabilidad (Bayón, Saravi, 2003). Es importante en este caso, volver a dejar en claro que nuestro concepto de vulnerabilidad hace referencia a la incapacidad de los hogares para enfrentar cambios en el entorno socioeconómico. Esta inseguridad y fragilidad está directamente ligada a la dotación de activos con que cuentan los hogares y sus jefes para adecuarse a la estructura de oportunidades y a los cambios que brinda en el entorno. Es de alguna manera un concepto que hace referencia a la vulnerabilidad a la pobreza, y en este sentido las características laborales son

mercado suficientemente expandido, y mucho más de las redes de supervivencia que la sociedad ha ido generando desde sus propios contextos de pobreza (Svampa y Pereira, 2003)⁷⁶.

En este sentido, la situación argentina más reciente refleja un cuadro por demás atípico. Durante décadas, su sociedad estuvo relativamente bien integrada y en líneas generales ello se debió a una institucionalidad que posibilitó la incorporación de un amplio sector de los trabajadores urbanos, en términos de derechos, protección social y estabilidad laboral (Svampa y Pereira, 2003).

Como se intentó dejar en claro más arriba, la década de los noventa marcó un punto de inflexión en este proceso de desarrollo. Las velocidad y profundidad de las reformas estructurales implementadas durante el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se expresaron en un inédito proceso de decolectivización, “en el que un enorme contingente de trabajadores fue expulsado del mercado de trabajo formal, mientras que otro sufrió las consecuencias de la precarización o buscó refugio en las actividades informales, como estrategia de supervivencia” (Svampa y Pereira, 2003)⁷⁷.

Estos fenómenos sumados a la tradición combativa del movimiento obrero organizado y a la aparición de instancias de participación comunitaria y solidaridad fuertemente vinculadas al territorio, permiten explicar por qué en Argentina surgió un movimiento de desocupados, y por qué su aparición (en términos de expresión de la voz de

un componente central. Lo que queremos señalar es que las transformaciones en el mercado de trabajo han sido determinantes para el aumento de la vulnerabilidad de los hogares frente a los shocks macroeconómicos.

⁷⁶ Esto se debe a que desde los inicios mismo de su historia moderna, los países latinoamericanos cuentan con altas tasas de marginalidad, que revelan los diferentes medios de empleo y una baja integración al sistema (Nun, 2001 citado en Svampa, 2003)

⁷⁷ Esta realidad, a medida que se iba cristalizando, transformó los roles y las relaciones al interior de las familias. Por un lado, arrojó a muchas mujeres a la búsqueda de alguna ocupación que asegurara una subsistencia mínima. Por otro lado, muchos jóvenes –en su mayoría de bajo nivel educativo– en edad de incorporarse al mercado laboral perdieron el vínculo con el mundo del trabajo (Svampa y Pereira, 2003; Bayón y Saraví, 2003)

los más vulnerables) resultó un factor determinante a la hora de explicar el tipo de políticas sociales implementadas por los gobiernos a los que se enfrentaron.

Las vertientes fundacionales del movimiento “piquetero”

El bautismo de los desocupados como “piqueteros” se dio en ciudades del interior del país, muy distantes de los centros de decisión política y económica. Estas localidades⁷⁸ –Cutral Có, Plaza Huincul, Tartagal o General Mosconi- compartían la característica de ser “pueblos petroleros”; ciudades que habían crecido gracias al influjo económico de la empresa de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y que a raíz de su privatización corrían el riesgo de convertirse en “pueblos fantasma”.

La sensación de desprotección, la falta de alternativas económicas que implicaba el cierre de la principal fuente de ingresos de estas economías locales, y la ausencia de respuestas por parte de los gobiernos nacional y provinciales encendieron la mecha del conflicto social. La activación de la voz de protesta se dio a través del corte de carreteras y de la interrupción del orden público. Y respondía mayoritariamente, a demandas por puestos de trabajo genuinos.

La literatura sociológica más relevante sobre el tema (Svampa y Pereira, 2003) y también la testimonial (Caparrós, 2002) señalan dos grandes vertientes políticas que desembocan en la conformación del movimiento “piquetero”; la vertiente sindical y la vertiente territorial. La primera está más asociada a la tradición gremialista del movimiento obrero argentino. La segunda -hoy día probablemente mayoritaria y analizada aquí con mayor detenimiento-, se inscribe en una tradición más contestataria ligada al trabajo

⁷⁸ Las primeras dos localidades pertenecen a la provincia de Neuquén (Región Patagónica), y las dos segundas a la provincia de Salta (Región Noroeste), distantes en ambos casos a más de 1000 km. de la Capital, Buenos Aires.

comunitario en el espacio barrial. La primera responde mayormente a la resolución de la problemática del empleo mientras que la segunda se expresa fundamentalmente a través de la gestión de las necesidades básicas⁷⁹.

En ambos casos, el Partido Justicialista había jugado un papel fundamental como referencia política de este ideario. Al interior del movimiento sindical como de las estructuras territoriales conformadas por organizaciones de base, fue el “peronismo” el referente político de estos sectores durante la segunda mitad del siglo XX.

En el caso del movimiento “piquetero”, desde un principio queda claro –más allá de las heterogeneidades de sus distintas vertientes- que su espíritu, aunque se inscribe originalmente allí, se aleja de la tradición partidista. Su autonomía partidaria queda reflejada en que los primeros levantamientos se hicieron contra gobierno Justicialista de Carlos Menem, pero ello no fue impedimento para la aceptación de estrategias de cooptación y clientelismo generadas desde dicho gobierno e implementadas las estructuras provinciales y municipales del PJ. De hecho fue este pragmatismo frente a las distintas situaciones y gobiernos, el que ha brindado al movimiento “piquetero” una autonomía con la que no habían contado ni el movimiento sindical tradicional ni las instancias de participación comunitaria, desarrolladas de manera ejemplar⁸⁰ por el Partido Justicialista en determinados municipios del conurbano bonaerense.

El siguiente cuadro muestra a las claras la importancia del territorio en el arraigo del movimiento piquetero. Desde fines de los noventa, y cada vez más en la actualidad, su

⁷⁹ Esta última da cuenta tanto de una distancia mayor con el mundo del trabajo formal, como en el otro extremo de la continuidad de una relación más pragmática con los poderes públicos en la lucha nada fácil por la supervivencia” (Svampa y Pereira, 2003).

⁸⁰ En este caso el adjetivo ejemplar hace referencia a la eficacia para mantener una red de asistencia social basada en la participación comunitaria y en relaciones de dependencia tanto económica como afectiva generadas desde el gobierno para con los sectores vulnerables. Es un adjetivo político, no moral.

punto de apoyo territorial es la región del Gran Buenos Aires, en los partidos que conforman el conurbano o los conurbanos (INDEC, 2003) bonaerenses⁸¹.

Cuadro 2.5
Número de cortes de ruta por año y por provincia

Provincia	Población	% país	97	98	99	00	01	02	Total	%
Buenos Aires	14381806	38	23	9	82	119	452	553	1238	28%
Jujuy	613983	2	37	13	1	79	136	367	633	14%
Capital Federal	3049941	8	11	9	58	51	170	264	563	13%
Salta	1090047	3	4	0	2	41	59	197	303	7%
Tucumán	1308414	3	7	0	23	48	55	119	252	6%
Córdoba	3122302	8	22	1	4	11	34	154	226	5%
Santa Fe	3128696	8	9	4	13	21	39	120	206	5%
Neuquén	581539	2	10	7	10	52	66	38	183	4%
Chaco	962601	3	2	0	4	24	75	58	163	4%
Mendoza	1627108	4	0	2	2	8	48	57	117	3%
Río Negro	630548	2	1	0	21	2	78	14	116	3%
Catamarca	324086	1	0	0	1	7	40	51	99	2%
Entre Ríos	1121970	3	3	0	4	16	14	30	67	1%
Misiones	1018263	3	1	2	0	3	29	31	66	1%
San Juan	582931	2	1	0	0	9	3	39	57	1%
Corrientes	934637	2	1	0	18	4	14	5	42	1%
Chubut	457856	1	5	0	2	6	10	8	31	1%
Santa Cruz	212234	1	2	1	3	3	5	17	31	1%
La Rioja	287045	1	0	3	0	1	20	6	30	1%
Formosa	516017	1	0	0	0	4	13	8	25	1%
Santiago	730977	2	0	0	0	0	6	10	16	0%
Tierra del Fuego	121405	0	1	0	1	3	5	4	14	0%
San Luis	371798	1	0	0	1	1	5	4	11	0%
La Pampa	310725	1	0	0	2	1	2	0	5	0%
Total	37486929	100	140	51	252	514	1383	2154	4494	100%

Fuente: Centro de Estudios para la Nueva Mayoría. www.nuevamayoria.org

Pese a la falta de desagregación de estos datos por municipio, podemos asegurar que en el caso de Buenos Aires, todos se han producido en zonas urbanas, particularmente en el área metropolitana, donde se concentran los municipios con mayor nivel de penetración de las organizaciones "piqueteras"

⁸¹ El INDEC separa la Región del Gran Buenos en distintos conurbanos a partir de la agrupación de características sociodemográficas. Pero esta región compuesta por lo que era el cinturón industrial que rodea al capital de Buenos Aires es habitualmente denominada "Conurbano bonaerense"

"Los movimientos piqueteros están extendidos en las provincias del país, pero el epicentro de sus actividades se desarrolla en los partidos del Gran Buenos Aires y en la Capital Federal. Los movimientos se articulan a partir de los barrios. Pero concentran su metodología operativa en los cortes de ruta y concentraciones masivas provinciales y nacionales en los lugares donde se localiza el poder político. De allí que los movilizaciones piqueteros en la Capital Federal tengan siempre tres puntos de convocatoria: la Plaza de Mayo, el Congreso Nacional y el Ministerio de Trabajo." (Godio, 2003)⁸²

Represión, cooptación y clientelismo; las estrategias oficiales en pos del orden social

Como se ha visto, los procesos de reforma y ajuste estructural provocaron un alto nivel de conflictividad social. Para los sucesivos gobiernos, procesar políticamente dicha conflictividad constituyó una prioridad. Por un lado para mantener un orden gobernable. Por otro lado, porque la resolución del conflicto, en la medida en que la estrategia elegida por el gobierno respondiera a los intereses de quienes activaban su voz de protesta, podría haber implicado su legitimación para con estos sectores descontentos.

Tanto durante el mandato de Menem como el de sus sucesores, De la Rúa y Duhalde, los gobiernos nacionales han respondido a través de una serie de políticas que alternan la represión dispersa y selectiva, la cooptación política y asociada a esta última, la adjudicación de planes sociales condicionados, por lo general, a una contraprestación laboral (Svampa y Pereira, 2003).

En los sucesos del interior del país, a mediados de los noventa, quien tomó cartas en el asunto fue el gobierno nacional. El en esos momentos presidente, Carlos Menem, intentó en forma permanente dar una imagen de que la situación estaba bajo control y de que ni la legitimidad ni la gobernabilidad estaban siendo cuestionadas.

⁸² "Piqueteros al límite", Debate, n° 38, 5/12/03.

En los casos de Neuquén, Salta y Jujuy (los más notorios), durante 1997, los gobernadores provinciales convocaron al gobierno nacional ante su imposibilidad por dar una respuesta que fuera más allá de la represión y del mantenimiento del orden. La impotencia de estos mecanismos para contener la protesta fue lo que hizo cambiar la estrategia de las autoridades nacionales.

Sólo en el caso de Jujuy el gobierno se comprometió a destinar 600 millones de pesos en la creación de 100 mil nuevos subsidios para hacer frente a los reclamos surgidos. Esa decisión fue resultado de la multiplicación de cortes de ruta en todo el país y por la repercusión internacional que habían alcanzado y mostraba que la única forma de lograr el levantamiento de la protesta era la distribución de planes sociales⁸³.

Menem vio deteriorar su legitimidad, en especial frente a los sectores más desfavorecidos por las reformas estructurales pero nunca a niveles tan altos como para poner en peligro la estabilidad de su gobierno. Ello se debió a la existencia de una estructura de punteros y operadores políticos provinciales y municipales que respondían al Partido Justicialista y que contribuyó a mantener la lealtad de muchos sectores desfavorecidos que hubieran activado su voz y magnificado el volumen social de la protesta.

Esto mismo ocurrió durante el mandato de De la Rúa (1999-2001). Sin embargo, había una diferencia sustancial. Mientras durante el gobierno de Menem se utilizó la aceptada red clientelar del Partido Justicialista para distribuir los planes, otorgándoles un rol protagónico a provincias y municipios, la gestión de De la Rúa⁸⁴, al contar con una red

⁸³ Los Planes Trabajar I, II y III fueron sendas respuestas de política pública que el gobierno implementó tanto para desactivar el conflicto como para contribuir a mitigar el deterioro de las condiciones de vida en estos territorios (Svampa y Pereira, 2003). Se hará una descripción más detallada de ello en el próximo capítulo.

⁸⁴ Correspondiente no al Partido Justicialista sino a la Unión Cívica Radical, partido de clase media con menor tradición en la conformación de redes clientelares y estructuras de mediación comunitaria, más propia de un partido tradicionalmente popular como el PJ.

clientelar mucho más exigua y menos consolidada, apostó a un cambio en el modo de intervención (Svampa y Pereira, 2003). Es cierto que De la Rúa no contaba con esta estructura pero además no buscó alianzas estratégicas con el PJ en su enfrentamiento con los sectores más conflictivos. Y esto no le generó mayores ventajas al gobierno en su relación con los “piqueteros”, sino que lo debilitó aún más. En abril de 2001, luego de 18 días de corte de la Ruta 3, arteria neurálgica que conecta la Ciudad de Buenos Aires con centros de producción agropecuaria, el gobierno de De la Rúa debió firmar un convenio por 20 millones de dólares con los “piqueteros”⁸⁵.

Esta debilidad, sumada a la percepción creciente de su incapacidad de respuesta al deterioro acelerado de la situación económica y social durante 2001, erosionó tanto legitimidad popular como el respaldo de la clase política de los distintos partidos.

Estos hechos (derrota frente a los piqueteros y falta de apoyo de los partidos políticos) tuvieron dos implicancias que con el tiempo se volverían insolubles para su gobierno. Por un lado consolidó el poder de representación de los “piqueteros”, al favorecer su posición de intermediación en política social en detrimento de la estructura de mediadores del Partido Justicialista. Por otro lado, y como consecuencia de ello, convirtió a estos últimos en enemigos potenciales del gobierno, al sustraerles dos herramientas de política clave; tesoro y representación (Hood, 1983). De aquí la teoría según la cual los estallidos sociales del 19 y 20 de diciembre de 2001⁸⁶ tuvieron no sólo un componente espontáneo sino también respondieron -en algunos municipios del Gran Buenos Aires que respondían al Partido Justicialista- a la dirección de los propios intendentes y/o de la estructura política a su cargo.

⁸⁵ Según el reconocido “piquetero” Luis D’Elía, “a partir de ahí hubo un montón de peleas. Se pateó un hornigallo en el país cuando empezaron a haber por todos lados, luchas de todo tipo y tamaño con perspectivas de éxito, y casi cero del gobierno de decir que no a esos reclamos” (Caparrós, 2002).

Por su parte, Eduardo Duhalde, presidente provisional electo por la Asamblea Constituyente para terminar el mandato de De la Rúa⁸⁷ en enero de 2002, buscó desde un primer momento una mayor diálogo con todos los sectores de la protesta social. Sabedor de que la debilidad de su legitimidad originaria no favorecía las políticas de represión sino más bien lo presionaba a tener a los “piqueteros” como interlocutores permanentes no buscó una confrontación directa. Sin embargo, durante los primeros meses de su Gobierno, Duhalde, al igual que Menem unos años atrás, buscó apoyarse en la estructura clientelar del PJ municipal y provincial, particularmente de la Provincia de Buenos Aires, en cuyo diseño había tenido mucho que ver durante sus años de gobernador (1991-1999).

El Plan Jefas y Jefes de Hogar⁸⁸, implementado a partir de mayo de 2002 tuvo en principio esta lógica. Los municipios de todo el país tendrían a su cargo la confección de padrones, la distribución de planes y el monitoreo de cumplimiento de sus condiciones. Esto último, sin embargo no disminuyó la conflictividad de manera instantánea. Citando a una dirigente piquetera:

“El hecho de que existan organizaciones de desocupados los vuelve locos (a los políticos), porque ellos inventaron ese mecanismo y nosotros se lo dimos vuelta. Todo nuestro secreto es ese. Algo que era clientelista, un mecanismo propio del sistema, se lo dimos vuelta en contra. Por eso de que ellos trataban de arreglar a los que hacían quilombo. Porque decían: *“A esos 500 que salen a cortar rutas, yo los arreglo. Les doy algo. Si total a todos los demás los mantengo quietos con el clientelismo”* (...) Ahí fue donde se equivocaron a fondo, porque al venir la crisis (2001-2002), se fueron debilitando estos lazos de clientelismo o tuvieron que abandonarlos. Pero con eso hicieron que los 500 ganaran autoestima, se ensayaran, se transformaran en miles, y ahora que no pueden satisfacer a los millones, entonces tienen un doble problema”. (*Amancay Ardurá, en Caparrós, 2002*)

Este doble problema debería ser resuelto por Duhalde con una doble solución; es decir ya no bastaba con la distribución de planes sociales. De la Rúa lo sabía; no por no

⁸⁶ Que desencadenaron la renuncia de De la Rúa el día 20 de diciembre de 2001.

⁸⁷ Quien debió renunciar precisamente debido a la generalización de la protesta social en todo el país, por no contar con una estrategia de contención política adicional a los planes sociales.

querer negociar sino por no tener de su lado a la estructura clientelar del PJ. Duhalde a pesar de manejar esta estructura sabía que su fortaleza no era la de antes y la conflictividad deterioraba aún más su situación. Por esto y porque los planes, manejados y distribuidos por la estructura clientelar, podían no llegar a quienes mayormente activaban su voz; es decir a los “piqueteros” (y la clientela del PJ no era la misma que la de los “piqueteros”, al menos en forma simultánea), fue que debió ajustar su estrategia política.

Un hecho puntual aceleró este proceso. El 26 de junio de 2002, en la localidad de Avellaneda, en el Conurbano bonaerense, durante una manifestación de desocupados, cayeron muertos por armas policiales dos jóvenes “piqueteros”: Maximiliano Kostecki y Darío Santillán.

La amenaza de una nueva escalada de violencia ante esta desgracia y las implicancias que esto traía sobre la estabilidad de su gobierno terminaron de convencer a Duhalde del cambio de estrategia. El 2 de julio anunció el adelanto de las elecciones presidenciales para y su salida del gobierno para mayo de 2003 (cuando dado el mandato a concluir, debería haber terminado a fines de ese año). Por otro lado la política social debería incluir a partir de ahora a los “piqueteros”. Pero ya no como uno más de los beneficiarios, incluso marginal. Era necesario permitirles “gestionar”, direccionar los beneficios tal como era costumbre de la estructura de punteros y caciques locales del clientelismo justicialista bonaerense.

Para ello, surgió un complemento del Plan Jefas y Jefes, el Programa de Emergencia Laboral, en julio de 2002, distribuido según distintos análisis entre las organizaciones que conforman el movimiento piquetero. Pero este análisis será tema del próximo capítulo.

⁸⁸ Vino a reemplazar al Plan Trabajar como estrategia de contención de la conflictividad y el empobrecimiento masivo. Se implementó en todo el país, y alcanzó la cifra de 2000 millones de pesos en enero de 2003.

Comentarios finales al capítulo

Esta parte del trabajo intentó abordar la relación existente entre activación de la voz de protesta y la política social. Analizar en qué medida el deterioro en la política pública pudo haber generado una activación de la voz de protesta de la ciudadanía, y cómo los gobiernos han diseñado la política social en términos de estrategia de contención de esta conflictividad más que como una manera de resolver los problemas económicos que la generan.

El siguiente capítulo hará una descripción breve de estas políticas, para introducirse de lleno en las características del Plan Jefas y Jefes de Hogar y de su complemento, el Plan de Emergencia Laboral, de manera de poder encontrar senderos explicativos que ayuden a sostener los resultados de la evidencia empírica del capítulo 4.

Bibliografía utilizada

Altimir, O., Beccaria, L.: El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina. CEPAL, Serie Reformas Económicas Nro. 28, julio de 1999. www.eclac.org

Altimir, Beccaria et al.: "La desigualdad en la distribución del ingreso: Un análisis de sus determinantes", mimeo 2001

Auyero, J.: "La política de los pobres", Cuadernos Argentinos Manantial. Buenos Aires, 2001.

Bayón, M. C. y Saraví, G.: "Vulnerabilidad social en ía Argentina de los años noventa: Impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires", 2003

Caparrós, M.: "Qué país?", Buenos Aires, Atlántida, 2002.

Del Tronco, J.: "El modelo agroexportador argentino", en "Economía, principios y debates", Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998

Hood, C.: "The tools of government", 1983

Lindemboim, J. y Danani, C.: "Trabajo y política". Editorial Biblos, 2003

Svampa, M. Pereira, S.: "Entre la ruta y el barrio". Buenos Aires, Editorial Biblos, 2003

Sitios de Internet consultados frecuentemente: www.indec.gov.ar , www.siempro.gov.ar , www.trabajo.gov.ar , www.worldbank.org , www.imf.org , www.iadb.org , www.clarin.com.ar , www.pagina12.com.ar , www.lanacion.com.ar , www.nuevamayoria.org

Anexo Documental

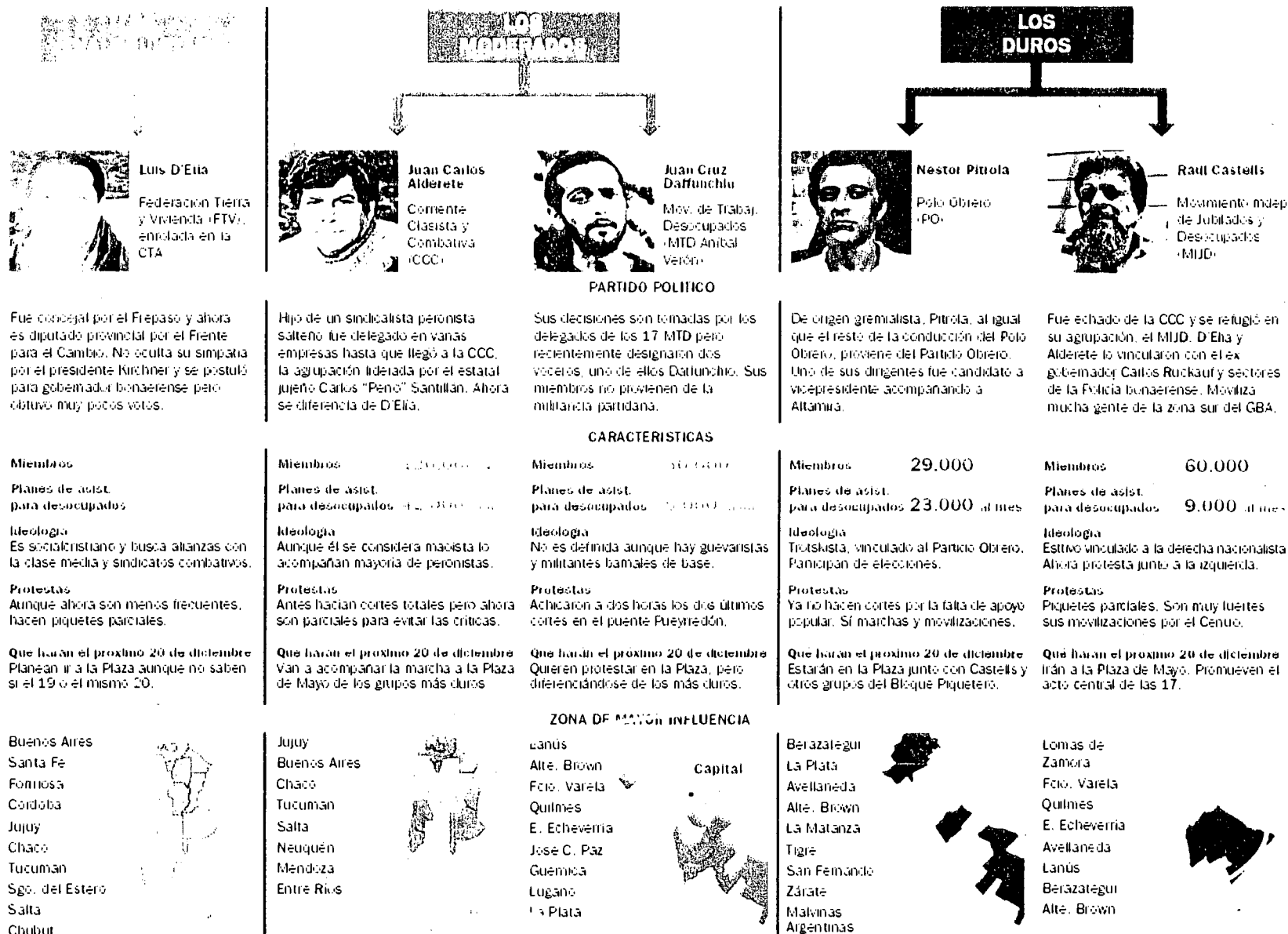
Actualmente las organizaciones piqueteras pueden ser divididas en “dialoguistas”, “moderados” y “duros”. Los “dialoguistas” se localizan en la Federación Tierra y Vivienda (FTV), miembro de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), alianza entre socialcristianos y marxistas, con hegemonía de los primeros. La FTV tiene 200.000 miembros, y controla a 75.000 planes de empleo. La FTV se orienta a promover autoemprendimientos, y sus movilizaciones callejeras son limitadas.

Los “moderados” se ubican en: a) la Corriente Clasista y Combativa (CCC), vinculada al maoísta partido Comunista Revolucionaria (PCR). Su líder visible es Juan Carlos Alderete. La base social de la CCC son trabajadores desocupados peronistas. Al igual que la FTV se orienta a volcar sus fuerzas en microemprendimientos y promueve movilizaciones parciales, limitando los cortes de ruta. La CCC cuenta con 120.000 afiliados, y controla a 42.000 planes. b) el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD Aníbal Verón), cuyo líder visible es Juan Cruz Daffunchio. En el MTD coexisten militantes “guevaristas” y cristianos de base. Son de izquierda, pero no tienen una ideología definida. Sus militantes, unos 30.000, no provienen, en la mayoría de los casos, de partidos políticos. Actualmente, el MTD controla a 5.000 planes de empleo.

Los “duros” están compuestos por: a) el Polo Obrero (O), vinculado al Partido Obrero, de orientación trotskista. Su líder visible es Néstor Pitrola, alto dirigente del Partido Obrero. El PO se define por la “insurrección popular”, pero participa en las elecciones a través del Partido Obrero. Es un movimiento trotskista clásico, porque su modelo revolucionario es la insurrección bolchevique en Rusia, en 1917. El PO tiene 29.000 miembros, y controla 23.000 planes. b) el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD). Su principal líder es Raúl Castells, ex maoísta. Se trata de una organización que esgrime una difusa ideología “nacionalistas populista”. El MIJD tiene 60.000 miembros, y controla 9.000 planes.

Por Julio Godio: Director del Instituto del Mundo del Trabajo (IMT)

Gráfico 1: El mapa de las organizaciones piqueteras (Publicado en el Diario Clarín, 01/12/2003)



CAPITULO 3:

Equidad y legitimidad de la política social compensatoria en Argentina: Un análisis del Plan Jefas y Jefes de Hogar

La lógica política de la política social ante los procesos de reforma y ajuste estructural; la década de los noventa y sus consecuencias

Al igual que otros incipientes Estados de Bienestar, Argentina había experimentado hacia mediados del siglo XX, un proceso de desmercantilización de muchas áreas de la vida social (Esping-Andersen, 1993: 41). La existencia de redes de seguridad pública, y de instituciones estatales proveedoras de educación, salud y empleo si bien no fueron suficientes para combatir situaciones de pobreza estructural –como las de muchas economías rurales de subsistencia (Boltvinik, 1992), generaron al menos, en las poblaciones urbanas, una expectativa -en gran medida hecha realidad en el caso argentino- de movilidad social ascendente sostenida desde el Estado (Beccaria, 1994; Minujin y Kessler, 1995; SIEMPRO, 1997; Lo Vuolo, Pautassi et al. 1999).

Sin embargo, las transformaciones producidas en los regímenes de acumulación así como las reformas estructurales iniciadas en la última década –avivados por las crisis fiscales y de endeudamiento externo y basadas en principios tales como la desregulación y la privatización -, determinaron la implosión de este patrón institucional de relacionamiento social (Repetto y Alonso, 2003; Nun, en Portantiero, 1995). Bajo el nuevo paradigma de las reformas estructurales, el Estado fue removido del centro de la escena económica y social. Particularmente, de la prestación de determinados bienes considerados previamente “de acceso universal” como la seguridad social y los servicios públicos. Todo ello significó que la matriz política caracterizada por el rol central del Estado como instancia de intermediación en la puja distributiva entre los agentes económicos dejaría paso a una en la cual sería el mercado la institución que regularía mayormente la asignación de bienes y servicios, públicos y privados

Los programas de política social en clave compensatoria

Así como la estructura social y los mecanismos de integración cambian, la política considerada social se modifica. Se convierte en una política ex –post, “compensatoria”⁸⁹ de resultados socialmente negativos que la desestructuración del régimen social de acumulación va dejando a su paso. Este nuevo formato de políticas sociales, las políticas “posajuste”, no están ya destinadas a garantizar un acceso universal a determinados bienes considerados derechos sociales como la educación, la salud y el trabajo; están diseñadas con el objetivo de combatir situaciones de vulnerabilidad social como la pobreza, el desempleo o la desigualdad extrema.

En este sentido, la caracterización que se hace desde el sistema político de los distintos programas de política social comparten un aspecto común; son concebidos como “programas de emergencia”, formulados para contener los efectos de fuertes desequilibrios macroeconómicos, y focalizados en grupos específicos de la población, especialmente afectados por dichas coyunturas⁹⁰ (Vinocur y Halperín, 2004).

El Programa Alimentario Nacional (PAN) fue el primer programa de política social compensatoria de la “nueva democracia argentina”. Desarrollado en 1984⁹¹ para atender situaciones de “emergencia alimentaria”, su mecánica implicaba la entrega de una caja de alimentos por familia, destinada a cubrir un tercio de los requisitos calóricos de una familia

⁸⁹ Esta lógica “compensatoria” de la política social, dominante durante los 90’s en el mundo “no desarrollado” fue impulsada desde las instituciones multilaterales de crédito de acuerdo al espíritu desregulador y descentralizador de la época y a los criterios operativos de fragmentación y especialización impuestos sobre la política social como disciplina.

⁹⁰ Este enfoque se ha mantenido en todos los diseños programáticos, independientemente de los objetivos específicos, de las características, de la metodología de distribución de los bienes o de su duración. En todos los casos también, la duración de estos programas ha excedido lo coyuntural y sus objetivos han persistido a lo largo del tiempo, más allá de la transformación de los procedimientos (Ver Vinocur y Halperín, 2004).

⁹¹ Durante el gobierno de Raúl Alfonsín

tipo. Su población objetivo fue diseñada a partir de la información del Censo de 1980, y su cobertura alcanzó a todo el país⁹².

Muchas anécdotas se han comentado respecto de este programa. Entre ellas que los beneficios eran susceptibles de ser utilizados para “alimentar” prácticas clientelistas, siempre vinculadas a la búsqueda de legitimidad política por parte de los gobernantes. Lo que sabemos fehacientemente es que se desconoce su impacto real sobre la situación económica de sus beneficiarios, a raíz de la ausencia de evaluaciones existentes, y que la crisis hiperinflacionaria de 1989, junto con el cambio de gobierno, provocó su discontinuidad.

En 1990, ya durante el gobierno de Carlos Menem, el citado PAN fue sustituido por dos programas ya claramente diseñados en clave compensatoria; el POSOCO (Programa de Políticas Sociales Comunitarias) y el PROSONU (Programa Social Nutricional). En 1992, estos programas originalmente dependientes de Nación, fueron transferidos a las provincias como fondos de coparticipación federal y de impuestos recaudados por el Estado Nacional. En estos casos, también, si bien la ley establecía que los fondos debían utilizarse para los objetivos delineados por el programa, no fue respetado rigurosamente por las distintas jurisdicciones territoriales (Vinocur y Halperín, 2004).

La cada vez más focalizada política de combate a la pobreza (o de situaciones de vulnerabilidad) requería a su vez de una nueva estructura organizacional adaptada a la nueva lógica de las políticas asistenciales. La creación de organismos públicos del estilo de fondos de inversión social específicamente diseñados para estos fines (Ansolabehere,

⁹² La prestación de servicios alimentarios y de salud pública a los sectores vulnerables constituyó una práctica históricamente generalizada en las políticas sociales de Argentina, que procuró un efecto redistributivo indirecto hacia dichos sectores.

2002)⁹³ respondió a esta nuevo espíritu. Desde allí se promovió el diseño técnico de la política social -con profesionales externos a la estructura gubernamental-, el fomento de la participación de los beneficiarios, y una lógica de asignación de recursos que incluye la competencia de proyectos, formulados a partir del “*matching*” entre una demandas de los beneficiarios potenciales y de oferta estructurada (Ansolabehere, 2002)⁹⁴.

Sin embargo, los distintos programas diseñados con la motivación de combatir situaciones de emergencia, como las relativas a la alimentación y la salud, no pudieron combatir de manera eficaz esta inercia. El grado de eficiencia de esta nueva estructura institucional fue bajo, en gran parte debido al discrecional uso de los fondos que hicieron los gobiernos provinciales -con el permiso del gobierno nacional- en el marco del proceso de descentralización.

Sin entrar en las características de gestión de los organismos encargados del diseño formulación y administración de la política social, tanto a nivel nacional como de la Provincia de Buenos Aires -que se analizará a continuación-, hay que resaltar el crecimiento de la oferta de estos programas a lo largo de la década pasada. Esto a lo que algunos autores denominaron “inflación programática” (Vinocur y Halperín, 2004; Repetto, 2001) tiene su explicación tanto en el deterioro acelerado de las condiciones de vida de la población, como en la nueva lógica de implementación de la política social, que dejando de lado la concepción universal de derechos sociales, se basaba en la focalización de los beneficiarios a partir de las carencias que los programas buscaban resolver⁹⁵.

⁹³ En Argentina, estos organismos surgen a la luz con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social -desde 1999, con rango de Ministerio- inserta en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional, y destinada a atender la situación de la población ubicada por debajo de la línea de pobreza.

⁹⁴ La Secretaría de Desarrollo Social y Medio Ambiente (devenida en Ministerio a partir de 2003), el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) y el Ministerio de Trabajo -particularmente a partir de los programas de “workfare”, se constituyeron en los entes organizacionales más relevantes de la nueva estructura institucional de la política social argentina.

⁹⁵ Para dar una idea de este crecimiento institucional, los programas existentes eran a 1998: 1) Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI); 2) Programa de Fomento al Empleo; 3) Programa de Promoción al Desarrollo Social; 4) Sistema de

La realidad del Gran Buenos Aires

En el ámbito específico de la Provincia de Buenos Aires, y a diferencia del resto de las provincias, la autonomía del gobierno provincial en términos de oferta de política social fue total al contar con una partida de fondos nacionales que todas las provincias acordaron resignar, a raíz de la crítica situación de la zona del Conurbano bonaerense⁹⁶.

Durante la gobernación de Eduardo Duhalde (1991-1999), se creó la más amplia estructura política y organizacional al servicio de la asistencia social, del país. El grado de concentración de la pobreza, la densidad poblacional, y especialmente la conflictividad del territorio⁹⁷ fueron las causas de una estrategia apoyada en una extensa red clientelar en donde Consejo Provincial de la Mujer ha jugado un papel protagónico (Svampa y Pereira, 2003, Repetto, 2001, Zaremborg, 1999).

Bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo –en el que se insertaba el CPM- durante los años noventa, la Provincia de Buenos Aires creó unos veinte programas sociales, focalizados en su mayoría a atender las necesidades nutricionales de poblaciones en condición de vulnerabilidad económica (Servicio Alimentario Escolar, Plan Vida), promover un rol protagónico de la mujer en el cuidado de su salud la de la familia y la de su comunidad (Plan Comadres), contribuir a aumentar el ingreso de las familias en

Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); 5) Acciones del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI); 6) Acciones de la Dirección de Prevención y Emergencias Sociales; 7) Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); 8) Programa de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil; 9) Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil; 10) Programa de Atención a Grupos Prioritarios; 11) Programa de Atención a Grupos Vulnerables; 12) Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles; 13) Programas del Consejo Nacional del Menor y la Familia; 14) Proyecto Integral de Comunidades Aborígenes en el Departamento Ramón Lista (Formosa); 15) Subsidios Institucionales; 16) Atención de pensiones no contributivas; 17) Ayuda Directa a Personas; 18) Ayuda Solidara a Mayores (ASOMA); 19) Mejoramiento de Barrios; 20) Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica; 21) Programa de Desarrollo Social en Areas de la Frontera de Frontera del NOA y NEA con NBI (PROSOFA); 22) Programas de Financiamiento a Municipios; y 23) Programa de Acción Integral para la Socialización de Menores Marginados en el GBA (Repetto, 2001)

⁹⁶ La existencia del Fondo de Reparación Histórica, a partir de 1993, fue de alguna manera el factor que lo hizo posible. Este fondo estaba compuesto por el 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias a nivel nacional, sería administrado por la Provincia de Buenos Aires para el financiamiento de programas sociales y debía ser girado en forma directa y automática (Repetto, 2001)

⁹⁷ Por detrás estaca el fantasma de los conflictos desatados durante el estallido de la hiperinflación. La amenaza de los saqueos fue a la implementación de políticas sociales compensatorias lo que la amenaza de la hiperinflación fue para la

situaciones de vulnerabilidad aumentando las condiciones de empleabilidad a través de la capacitación, entrenamiento y formación laboral (Plan Barrios Bonaerenses, Plan Segunda Oportunidad, Plan Bonus) y finalmente, la atención a sectores discapacitados que les permita una mejor inserción psicosocial a los ambientes productivos (Integración del discapacitado, Inserción Laboral para personas con capacidades diferentes)⁹⁸.

La creación y crecimiento de estas estructuras burocráticas sumado al aumento sostenido de la vulnerabilidad social abona de alguna manera las lecturas que enfatizan la baja sostenibilidad (de los resultados) de esta clase de políticas sociales así como de su intencionalidad de control político (Golbert, 2004, Repetto, 2004, Svampa y Pereira, 2003, CELS, 2003; Zaremborg, 1999, 2003).

A lo largo de la década pasada, y en principio, también en el nuevo siglo, las políticas sociales han buscado combatir los posibles focos de conflicto social con estrategias compensatorias. Un indicador de esto es la persistencia en el tiempo de los “planes de emergencia”. La lógica focalizada y clientelar constituye nuevos actores sociales nacidos al abrigo de la asistencia social (los beneficiarios de los programas), que no pueden dejar de serlo voluntariamente dada la falta de alternativas económicas con las que cuentan. Ello reproduce el círculo y desarrolla cierta simbiosis entre los gestores de estos programas y los beneficiarios, interesados ambos –de manera un poco perversa- en la prolongación de este vínculo (Vinocur y Halperín, 2004).⁹⁹

aplicación de la nueva política económica. Es decir su mayor argumento y su mayor justificación (Danani, Chiara y Filc, 1996, en Repetto, 2001)

⁹⁸ En el Anexo se inserta un cuadro con las distintas características de cada uno de los programas mencionados en términos de cobertura y financiamiento..

Los programas de empleo; el Plan Trabajar como principal antecedente del PJHD

De todos, uno de los ámbitos donde más se ha sentido la ausencia estatal ha sido en el mundo del trabajo, ya como promotor del pleno empleo ya como garante de la inclusión a través de un sistema seguridad social, que si bien estratificado, era considerado en forma consuetudinaria como un derecho ciudadano inalienable.

En términos de política social, la desregulación del mercado de trabajo con sus implicancias sobre el sistema de seguridad social contributiva tanto como la descentralización de la educación y la salud, resultaron expresiones claras del tránsito hacia esta nueva matriz (Repetto y Alonso; 2003)¹⁰⁰. Así, amplios sectores sociales cuya vida transcurría gracias a la existencia del Estado “movilizador”, fueron quedando en la intemperie del mercado, sin las capacidades ni la calificación suficientes como para contrarrestar dicha situación (Neffa, 2003).

Como consecuencia de ello, el desempleo en tanto problema social, nace a mediados de la “ya muchas veces mencionada” década de 1990. Los primeros atisbos de respuesta por parte del gobierno en ese entonces fue la instauración de un Seguro de Desempleo, cuya cobertura puede alcanzar como máximo al 20% del total de los PEA¹⁰¹ en todo el país.

Esta política pasiva de empleo, tal cual fue definida por las autoridades gubernamentales, apunta a que el trabajador formal contratado de acuerdo a la Ley de Contrato de Trabajo esté protegido en el lapso que mediera en su paso de un empleo a otro.

⁹⁹ Las políticas sociales focalizadas, de emergencia y compensatorias dieron origen a la figura del “beneficiario de política social”, algo que prácticamente no había existido en Argentina, pero que permitió el manejo político de los beneficios asistenciales a través de redes clientelares y organizaciones de protesta social.

¹⁰⁰ Para mostrar sólo un caso muy puntual. En la educación secundaria, el porcentaje de docentes dependientes del Estado Nacional pasó de 53% en 1987 al 2% diez años después. Así los docentes provinciales pasaron de ser el 47% a representar el 98%. Esta descentralización en los servicios de la educación así como en salud, incrementaron la crisis en ambos sectores ya que las de por sí deficientes administraciones provinciales tuvieron que enfrentarse a nuevas exigencias financieras con sus ya magros presupuestos. Así los gobiernos provinciales, incapaces de obtener recursos, mantener sus edificios y pagar su personal se convirtieron en el centro de las exigencias y reclamos de los nuevos “funcionarios provinciales” (Auyero, 2003)

¹⁰¹ Debido a que una gran proporción de los desocupados pertenecen al sector informal o no cumple con los requisitos que establece el Ministerio de Trabajo para otorgar la prestación.

De hecho, la duración y el monto de la prestación, que no podía ser mayor a dos salarios mínimos ni inferior a uno, estaba en función de la duración de la última ocupación, del salario, y de los aportes -que la empresa en que se empleaba el trabajador- hubiera realizado a la seguridad social¹⁰².

Dado el crecimiento acelerado del desempleo, y la alarmante insuficiencia y falta de adecuación del “seguro” como respuesta a este problema, la desocupación se transforma en un problema que excede tanto a la política económica como a la economía laboral. El surgimiento de movimientos de desocupados –en el interior del país- que expresan sus demandas de trabajo en forma violenta y amenazante para el orden político, otorga al problema un grado de visibilidad e interés político que las filas de desocupados fácilmente identificables en las calles de Buenos Aires a partir de 1993, parecían no alcanzar¹⁰³.

El antecedente más importante del PJHD en términos de programas de empleo fue el Plan Trabajar. De hecho, el PJHD es algo así como una “versión deformada” de aquel.

El Plan Trabajar, a diferencia del PJHD, era un Programa de tipo “*workfare*”, que operó a una escala mucho menor, llegando a tener en el pico máximo de su cobertura, unos trescientos mil beneficiarios. Otra de las diferencias importantes, más allá de su cobertura, fue que el *Trabajar* contó con una metodología de focalización tanto geográfica como económica. Estuvo radicado en zonas del interior del país, caracterizadas por importantes proporciones de mano de obra desocupada, por lo general, a raíz del cierre de industrias o

¹⁰² Esta prestación estaba sujeta al trámite que realizara el interesado y no era automática. De hecho la serie de requisitos que debían cumplirse (que sólo cumplían los empleados en el sector formal), la falta de información y el crecimiento de la precarización y la informalidad laboral como refugio de las ocupaciones formales, desincentivaban a beneficiarios potenciales de dicha prestación con problemas de empleo más estructurales. Este seguro resultó atractivo y funcional sólo para aquellos en situación de desempleo friccional, que dadas las características de las transformaciones del mundo laboral en la Argentina de esos años, eran fundamentalmente sectores medios con alto nivel de capital humano. (Ver al respecto, el excelente trabajo de Kessler, G. 2002 sobre trayectorias laborales en el Gran Buenos Aires)

¹⁰³ Por esos años –entre 1993 y 1998- trabajaba en el centro de la ciudad, una zona de alta concentración de oficinas, empresas de servicios, comercios y organismos públicos. La realidad que se presentaba a los ojos de cualquier observador no demasiado atento, indicaba que mucha gente día a día salía de sus hogares en busca de un empleo, que a la mayoría se les negaba. Con el paso del tiempo, otra hecho fue presentándose de manera cada vez menos novedosa. Los puestos

empresas estatales. El Plan Trabajar, en sus sucesivas versiones, fue diseñado entonces para ayudar a un buen número de hogares a paliar los problemas cotidianos de supervivencia. Se radicó en en aquellas zonas donde la activación de la voz de protesta había resultado más conflictiva. Como toda la “nueva” política social, fue considerado un programa de emergencia, y su duración fue en cada caso relativamente breve¹⁰⁴. Sin embargo, al igual que el resto de los programas de la “nueva” política social, debió extenderse su duración en el tiempo, en la medida en que su accionar, concebido en términos de asistencia, no había logrado resolver las problemáticas sociales sobre las que había actuado¹⁰⁵. Y esto porque el crecimiento inusitado de la desocupación generó no sólo pobreza sino nuevas formas de expresión del descontento social¹⁰⁶.

En este sentido, el Plan Trabajar fue muy efectivo en alcanzar a los más vulnerables, tanto en términos económicos como geográficos (Ravallion, 2000). El 80% de sus beneficiarios estaban dentro del 20% más pobre de la población argentina (Ravallion y Jalan, 2003)¹⁰⁷.

de venta callejera o ambulante constituidos claramente como una respuesta a la insuficiencia de la demanda de empleo formal

¹⁰⁴ El Programa conoció de cuatro etapas o planes sucesivos. El Plan Trabajar I nació en 1996 como una respuesta clara a los hechos de Cutral Có y Plaza Huincul mencionados en el capítulo anterior. Su objetivo fue brindar empleo transitorio para personas desocupadas a través de la realización de actividades en su comunidad. El Plan Trabajar II, surgido a raíz de la explosión en el número de cortes de ruta de abril de 1997 en distintos puntos del país, mantuvo la misma lógica si bien la experiencia permitió un mejor ajuste entre las necesidades de la comunidad donde se radicaban los proyectos y lo que estos podían ofrecer. A raíz de la falta de sostenibilidad de sus resultados, el Plan Trabajar debió ser renovado sucesivamente por los distintos gobiernos. Esta lógica de renovación de un programa de empleo de emergencia, se explica a partir de la imposibilidad económica de crear empleos genuinos, a raíz de la recesión y de las transformaciones estructurales y de la pretensión de los gobiernos de mantener desactivada la voz de protesta por parte, especialmente, de los movimientos “piqueteros”.

¹⁰⁵ Y esto último aumentaba la probabilidad de que la discontinuidad del programa motivara el resurgimiento de las movilizaciones sociales y alterara una vez más el orden político y social.

¹⁰⁶ Cuando los motivos de reclamo son los bajos salarios, quienes activan su voz son los integrantes del sector asalariado, y por lo general en el ámbito privado de sus empresas. En este sentido, el siglo XX fue no sólo el siglo de las guerras mundiales y de las ideologías sino también el siglo de las huelgas y las manifestaciones laborales.

¹⁰⁷ La estimación del aporte del ingreso generado por la participación en el Trabajar, en los ingresos familiares señalaba que el incremento promedio (\$103) era cercano al 50% del promedio del subsidio que otorgaba el programa. Es decir, la transferencia neta de ingresos a las familias no era igual al subsidio del Trabajar (\$ 200) cuando se consideraban los ingresos que los beneficiarios podían percibir en el mercado. En el caso de los beneficiarios que se ubicaban entre el 5% más pobre de la población, la transferencia neta de ingresos se acercaba más al ingreso percibido a través del programa (Ravallion and Jalan, 2003)

Cuadro 4.2
Ganancias en Ingreso del P. Trabajar - Participantes 25-64

Grupos	% part. p/Decil	Ing. hogar c/Trab	Gan. Neta Trab.	G. Neta /pre Interv.
Muestra	100	443.44	125.24	22.24
5% inferior	7.423	307.38	97.47	38.56
5% Siguierte	39.45	342.49	71.8	22.2
Decil 2	26.65	487.93	86.83	21.2
Decil 3	11.04	625.09	122.5	25.57
Decil 4	10.81	476.94	74.72	13.59
Decil 5	2.22	755.95	123.17	13.99
Decil 6-9	2.396	753.73	115.47	15.83
Decil 10		Sin participantes		

Fuente: Ravallion y Jalan, 2003

Los datos muestran la buena focalización del programa y su importancia como componente del ingreso de las familias. En este sentido, el surgimiento del Plan Trabajar marca un hito en la política social, porque por primera vez se concibe al desempleo como una problemática que merece ser objeto de atención especial, a través de una política activa.

A pesar de ello, y más allá de la significancia de su impacto, su carácter paliativo quedó evidenciado por el hecho de que “el objetivo de mejorar las posibilidades de inserción laboral de los trabajadores no se cumplió”. Un bajo porcentaje de los proyectos implementados incluyeron capacidades de capacitación y cuando la tuvieron, las mismas se dirigieron a tareas del proyecto que no necesariamente se relacionaban con la demanda potencial del sector privado local. Se requerían componentes financieros y de asistencia técnica que no estuvieron contemplados en el programa, a la vez que los beneficiarios

destacaban la falta de coordinación entre las distintas instituciones y los niveles de gobierno involucrados. Todo ello sumado a la limitada duración de los proyectos afectó negativamente el impacto del programa sobre su población de beneficiarios.

El Plan Trabajar fue reemplazado durante la crisis por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y en forma complementaria a este último por el Plan de Emergencia Laboral. Las particularidades del PJHD, sus ajustes y continuidades en términos de objetivos, criterios de selección de beneficiarios e impacto, constituyen, precisamente los temas de la siguiente sección.

Los antecedentes económicos de la situación que derivó en el PJHD

Para dar una idea de la profundidad de la crisis -y de su carácter estructural a partir de las reformas implementadas tanto en el sector productivo como en el Estado-, con que se enfrenta el Gobierno de Duhalde a la hora de diseñar una política como el PJHD baste decir que entre octubre de 1992 y mayo de 2002, el desempleo creció de 7.3% a un 21.4% de la población económicamente activa (INDEC, 2003). Y que, a pesar de los períodos de crecimiento económico experimentados entre 1996 y 1998 -a un promedio de 2.5% anual-, el índice de desempleo nunca ha bajado del 12%. A partir del tercer trimestre de 1998, en que empieza la recesión, (www.mecon.gov.ar, 2003), el desempleo, la pobreza por ingresos, y la indigencia comienzan a profundizarse, y su tendencia creciente se extiende en el tiempo hasta hacer eclosión a principios de 2002.

Las causas económicas de tal catástrofe son muchas y variadas¹⁰⁸. Después de dos periodos hiperinflacionarios en 1989 y 1990, Argentina adoptó un sistema de tipo de cambio fijo, estableciendo una paridad entre el peso y el dólar norteamericano. Este sistema fue eficaz en el control de la inflación y sumado a las reformas institucionales vinculadas a la privatización de empresas públicas, la apertura comercial y la liberalización financiera, incentivó un fuerte incremento de la inversión. Durante el período que va de 1991 a 1994, el PBI creció a un ritmo del 8% anual. Todo ello condujo a un fuerte crecimiento del crédito interno, permitiendo un *boom* de consumo e inversión (Corbacho, García Escribano, 2002).

Este régimen, sin embargo, introdujo rigideces propias de los sistemas de *currency board*¹⁰⁹, que ante el oscurecimiento de la situación externa, amplificaron las consecuencias negativas derivadas del deterioro de los términos de intercambio, de la apreciación del peso y de la pérdida de competitividad de la economía. En el frente financiero, los nubarrones sobre el cielo argentino se cernieron a partir de la reversión de los flujos internacionales de capital luego de la crisis de Rusia de 1998. Aquellos fondos iniciaron un “*vuelo hacia la calidad*”, es decir hacia colocaciones no tan rentables pero claramente menos riesgosas, tendencia que se profundizó con la explosión de la burbuja del índice NASDAQ, en mayo de 2000. A todo ello, debe añadirse que el desempeño fiscal de los gobiernos nacionales no

¹⁰⁸ En el frente interno: la inelasticidad del gasto público y su financiamiento vía deuda pública, y el estancamiento del Producto Bruto ante la caída de la inversión. En el frente externo: la devaluación de la moneda en Brasil, el principal socio comercial, la suba de las tasas de interés internacionales y el aumento de la tasa de riesgo país. Es necesario aclarar que durante los diez años de duración del “Plan de Convertibilidad”, el ancla monetaria que ató el valor del peso argentino al del dólar norteamericano restó competitividad a las exportaciones argentinas y provocó que el crecimiento de la inversión fuera financiado con altos superávits de la cuenta de capital -que por cuestiones de equilibrio está asociado a déficits en la cuenta corriente. Ello no sólo generó endeudamiento sino que impidió un ajuste nominal gradual en coyunturas de caída de la actividad económica, impactando fuertemente sobre el mercado de trabajo y generando altos niveles de desempleo. Esto significó fue un obstáculo tan imposible de superar económicamente como difícil de resolver a través de políticas devaluacionistas, frente a las cuales la sensibilidad ciudadana era muy grande. Para ver una crítica de las políticas procíclicas, ver Levy Teyati, E.: “10 años de convertibilidad; la experiencia argentina”. Buenos Aires, 2001. Universidad Torcuato Di Tella. E-paper, www.utdt.edu.ar

¹⁰⁹ Para una análisis de las características y las consecuencias de los regímenes monetarios fijos, ver Calvo, G.: “Pegging for hard pegs in the new brave world of Global Finance”. College Park, 2000. University of Michigan, Mimeo.

ayudó a aliviar la situación. La rigidez que presentó el gasto público –en particular el provincial- y la acumulación de significativos déficits financiados a través de deuda pública, aumentó el *spread* entre los bonos nacionales denominados en dólares y los bonos del tesoro norteamericano y ello aumentó el riesgo país, cerrando el acceso del país a los mercados de capital internacionales (Corbacho, G. Escribano, Inchauste, 2003).

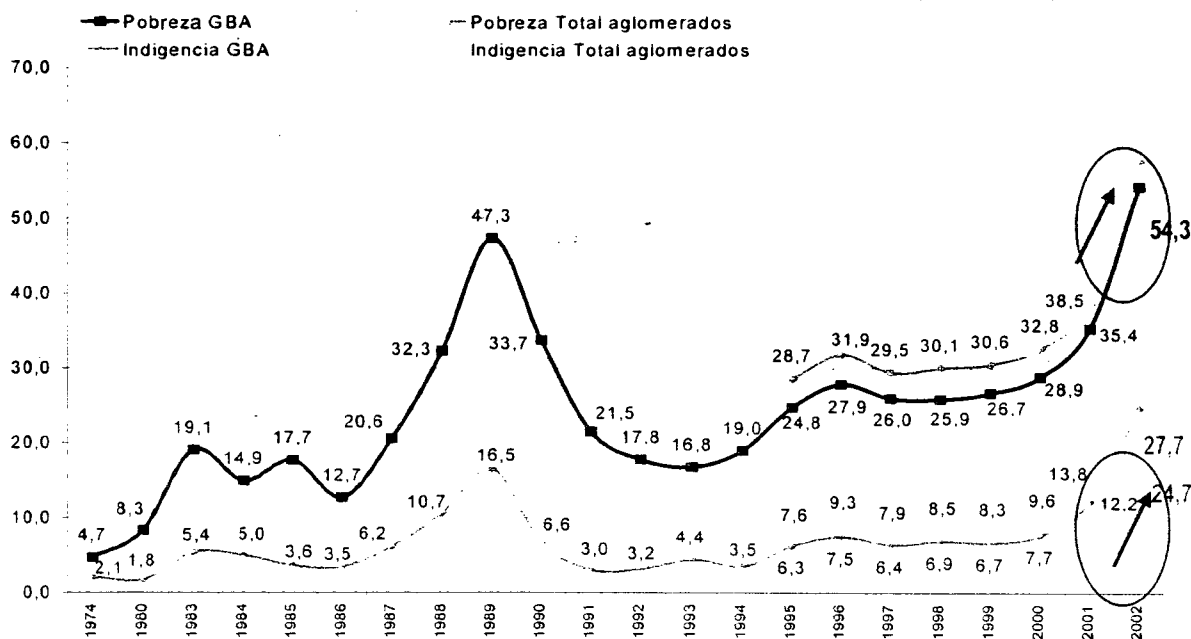
Esta tendencia se aceleró inmediatamente a fines de 2001, luego del congelamiento de depósitos, de la restricción de circulante, y del abandono del sistema de tipo de cambio fijo, conocido como “régimen de convertibilidad”.

El abandono de la convertibilidad se dio en un marco de flotación cambiaria libre –siguiendo las recetas no exentas de presiones de los organismos internacionales capitaneados por el Fondo Monetario Internacional quien no avalaba la política de bandas cambiarias-. Ello provocó que entre enero y junio de 2002, el proceso devaluatorio se descontrolara¹¹⁰. Fue así que el 30% más pobre de la población soportó una caída del ingreso per capita y un aumento del desempleo mucho más severos que el promedio¹¹¹.

¹¹⁰ Llegando el peso a una paridad de casi 4 por 1, respecto del dólar norteamericano, cuando sólo cinco meses atrás dicha paridad era de 1 a 1.

¹¹¹ Este sector es básicamente asalariado, y en gran proporción se ocupa en el mercado informal, cuya dinámica fue altamente perjudicada por la restricción de depósitos y –consecuentemente- de circulante para las transacciones normales. En este contexto, se dio por primera vez en la historia económica moderna de la Argentina, el florecimiento de mercados de

Gráfico 3.1:
Evolución de los índices de pobreza e indigencia en Argentina (1974-2002)



Fuente: SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, 2003

Los antecedentes políticos

Por su parte, el componente político –nada desdeñable– de la crisis, tiene su origen no sólo en lo profundo de la recesión económica sino también en la falta de respuesta del Gobierno De la Rúa (electo por el período 1999-2003). La derrota sufrida en las elecciones parciales de medio término de octubre de 2001¹¹², lejos de ser percibido como una señal de alarma para reconstruir su agenda de gobierno, demostró de manera dramática la falta de capacidad del Ejecutivo para articular una estrategia de coalición que distribuyera de manera más homogénea entre los distintos sectores políticos, los costos de la crisis y de la salida de la “Convertibilidad” –que a esa altura parecía a todas luces inevitable.

trueque, como una forma de mantener la “smithiana” innata tendencia al intercambio de los seres humanos de manera de satisfacer sus necesidades básicas.

¹¹² Es particularmente interesante ver los resultados electorales de dichas elecciones de medio término, debido al masivo rechazo mostrado por la población hacia la clase político, expresado en la gran cantidad de votos nulos registrados. Datos disponibles en www.guiarelectoral.com.ar

En diciembre de 2001, la situación financiera parecía insostenible pues era claro que las medidas gubernamentales implementadas para evitar la devaluación eran procíclicas y habían perdido la confianza de los agentes económicos. La ley de Déficit Cero y el congelamiento de depósitos de los ahorristas¹¹³, fueron medidas ciertamente impopulares y significaron un factor de deslegitimación muy fuerte para el gobierno del Presidente De la Rúa. El malestar de la sociedad y la falta de respuesta política derivó en movilizaciones civiles de distinto tipo, motivación y extracción social que, luego de dos días especialmente violentos¹¹⁴, desataron la crisis institucional¹¹⁵, a la que siguió, luego de la declaración de cesación de pagos¹¹⁶ y de la devaluación del peso, el marasmo económico¹¹⁷.

*¿Por qué grita esta gente? Medios y significados de la protesta popular...*¹¹⁸

La activación de la voz de protesta ciudadana ante el deterioro de las políticas públicas y de la legitimidad del gobierno de De la Rúa, luego del efímero Rodríguez Sáa, y finalmente del gobierno de transición de Eduardo Duhalde, no tuvo su bautismo de fuego

¹¹³ Entre julio y septiembre de 2001, el Congreso sancionó dos leyes particularmente relevantes para el desenlace de la crisis; la Ley de Déficit Cero, que reconocía la necesidad de que el Estado no gastara más de lo que recaudara, implicó una reducción del 13% en los salarios de los empleados del sector público y en las percepciones de los beneficiarios del sistema provisional. La segunda ley que intentó contrarrestar la creciente pérdida de confianza entre los inversores, ahorristas y consumidores fue la Ley de Intangibilidad de los depósitos, a través de la cual el Estado aseguraba no utilizar los ahorros del sistema financiero, impidiendo su congelamiento, fuga o destrucción. Finalmente, el 1 de diciembre de 2001, se declaró el congelamiento parcial de los depósitos de los ahorristas del sistema financiero nacional. Congelamiento que derivó en la imposibilidad de rescatar el circulante en su valor real original, y un gran porcentaje del cual fue convertido a pesos argentinos devaluados, a partir de 2002, manteniéndose el resto en el sistema financiero, y a los cuales gradualmente se les fue permitiendo ser usados para la compra de bienes inmuebles, automóviles y bienes de capital.

¹¹⁴ El 19 y el 20 de diciembre de 2001, se produjeron manifestaciones populares; movilizaciones, "cacerolazos", y distintos tipos de violencia social como saqueos a supermercados, asaltos a negocios particulares, que generaron una fuerte sensación de ingobernabilidad y acabaron con el gobierno De la Rúa.

¹¹⁵ Entre el 20 de diciembre de 2001 y el 1 de enero de 2002, se sucedieron un total de cinco jefes de gobierno.

¹¹⁶ Al asumir el 21 de diciembre de 2001, el Presidente interino A. Rodríguez Saá declara la moratoria de Argentina con los acreedores externos, medida que se mantuvo con los distintos gobiernos. Al asumir la presidencia el 1 de enero de 2002, declara el fin de la convertibilidad. Entre enero y mayo de 2002, la devaluación del peso respecto del dólar norteamericano fue del un 250% (1 dólar = 3.5 pesos) (Siempre, Consejo N. de Políticas Sociales, 2003).

¹¹⁷ Al asumir la presidencia el 1 de enero de 2002, declara el fin de la convertibilidad. Entre enero y mayo de 2002, la devaluación del peso respecto del dólar norteamericano fue del un 250% (1 dólar = 3.5 pesos) (Siempre, Consejo N. de Políticas Sociales, 2003). Esta medida, tomada en medio de una severa depresión económica y de un amenazante *political turmoil* parecía a todas luces inevitable. Sin embargo, los indicadores sociales a mayo de 2002 marcaban un incremento de la pobreza de 21 puntos porcentuales, alcanzando el 57% en mayo de 2002. El desempleo alcanzó en ese mes, un 21,4% y la desigualdad en la distribución del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, pasó de un .53 a un .57 entre octubre de 2001 y mayo de 2002 (INDEC, 2003: www.indec.gov.ar)

¹¹⁸ Título del artículo publicado por Javier Auyero en la Revista América Latina Hoy, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 36, abril de 2003.

las tardes del 19 y 20 de diciembre. Habían sido, como dijimos, manifestada durante el repudio electoral al gobierno y a la clase política en general.

Pero entre el 19 y 20 se agudizó particularmente a raíz de la falta de apoyo que la clase política y dirigente expresaron casi unánimemente el día 18, luego de una reunión con el Presidente De la Rúa en la que distintos sectores se vieron sorprendidos ante lo que consideraban una falta de consciencia del Presidente respecto de la gravedad de la crisis que atravesaba el país.

El miércoles 19, el día amaneció soleado y caluroso, pero con el correr de las horas, la temperatura iría en aumento. Particularmente en algunas ciudades capitales de provincia y en el Conurbano bonaerense.

Los saqueos a comercios, cortes de ruta, y el desorden generalizado, mostraban tanto la impotencia política del gobierno como cierta complicidad, guiños, o permisos de parte de los gobiernos provinciales y municipales políticamente opositores. El siguiente recuadro testimonia -de alguna manera- lo vivido en esos días.

Diciembre de 2001:

“Estamos muriéndonos de hambre porque estamos sin empleo. Y esto es culpa de los políticos. No podemos dejar a nuestros hijos sin comida ni leche. Están desnutridos”.

Las provincias de Entre Ríos y Mendoza fueron las primeras que vieron cientos de personas bloqueando carreteras y reunidas frente a los supermercados pidiendo comida y, cuando se les denegó, entraron a los almacenes apropiándose de la mercadería. Alrededor de 300 tiendas fueron asaltadas en once provincias incluyendo el Gran Buenos Aires, la zona más poblada del país.

Aproximadamente veinte personas murieron, todas ellas menores de 35 años, asesinadas por la policía o por disparos de los propietarios de las tiendas. Cientos fueron gravemente heridas y miles arrestadas. En la brutal represión contra la muchedumbre. En todo el país, miles de hambrientos, desesperados y exhaustos se agolpaban frente a los edificios públicos reclamando por comida a aquellos a quienes percibían como los responsables de sus penurias; los políticos y funcionarios públicos.

Por su parte, la también exhausta clase media urbana se reunía en las plazas, golpeaba cacerolas, armaba mítines –luego institucionalizados en las efímeras Asambleas barriales-. Lo que atizaba su reclamo no era el hambre sino los ahorros (congelados en los bancos a raíz de un decreto gubernamental de fines del mes anterior. No el presente inmediato, sino el futuro. Sin embargo, compartía con los menos favorecidos de la sociedad la motivación de la protesta. Al grito de: “¡Que se vayan todos!”, expresaban su hartazgo con la ineficiencia gubernamental, y con la exasperante falta de respuestas que el sistema político en su conjunto exhibía frente a la crisis. Al igual que en el caso de los pobres, también hubo que lamentar víctimas fatales entre los manifestantes de clase media. En la brutal represión policial del día 20 de diciembre, un total de 8 personas murieron sin comprobarse aún hoy quienes fueron los responsables institucionales de dichas muertes.¹¹⁹

Frente a esta situación de violencia social, debilidad institucional y rápido deterioro de los estándares de vida de amplios sectores de la población se hacía urgente ofrecer una respuesta “comprensiva” desde el gobierno. Todo lo que la ciudadanía obtuvo de Fernando de la Rúa, fue la declaración del Estado de Sitio, el día 19 de diciembre. Este hecho visto por cadena nacional en todo el país desató una de las movilizaciones espontáneas más masivas de las que se tenga memoria. Al golpe de las cacerolas, y al grito de “que se vayan”, los vecinos de la Ciudad de Buenos Aires y de distintas zonas de la periferia a la ciudad marcharon hastiados pero decididos hacia la histórica Plaza de Mayo y hacia la Plaza de los Dos Congresos. Allí hicieron guardia durante buena parte de la noche, cantaron y expresaron su hartazgo, tanto frente a la falta de respuestas de De la Rúa como a la inoperancia del sistema político en general. Al día siguiente, el jueves 20, luego de una jornada violenta en la que la represión policial acabó con la vida de siete manifestantes, el Presidente De la Rúa debió renunciar a su cargo.

Al cumplir una semana de gobierno (22-29/12/2001), Adolfo Rodríguez Saá, electo por la Asamblea Legislativa debió enfrentar una vez más la ira popular. La conformación de su gabinete con “caras viejas” de la política, sospechadas de corrupción en su mayoría,

sumado a la falta de un apoyo mayoritario del Partido Justicialista para con el nuevo Presidente devinieron en una nueva renuncia indeclinable de un Primer Mandatario el día 30 de diciembre. Era la tercera en sólo diez días¹²⁰.

En su corta semana de gobierno, sin embargo, Rodríguez Saá dejó algunas huellas que serían continuadas por el nuevo gobierno. En especial, la declaración de la cesación de pagos de la deuda externa (default) y la instrumentación de un programa a través del cual el gobierno se comprometía a crear un millón de empleos en el corto lapso de tres meses, destinado a combatir momentáneamente los efectos de la crisis económica y financiera, que iban siendo cada vez más tangibles (Repetto, 2004).

Así, luego del interinato de Eduardo Caamaño durante el último día de 2001, el primero de enero de 2002, la Asamblea designó a quien pasaría a la historia como el quinto presidente en tan sólo doce días.

Dilemas y estrategias; la política del Gobierno de Transición para enfrentar la crisis

La designación de Eduardo Duhalde parecía la estrategia más viable. En medio de una coyuntura que requería respuestas urgentes y control de una situación que amenazaba con desbordar los cauces institucionales, se confiaba el poder a un hombre con experiencia en la gestión –como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1999- que contaba aún con el manejo de un gran aparato político territorial en la zona del Gran Buenos Aires, principal foco de conflicto social por esos días.

Una de las condiciones que antepuso el nuevo Presidente a su aceptación fue la prolongación del mandato, hasta concluir el período inconcluso de De la Rúa. En este

¹¹⁹ Testimonios reproducidos en su mayoría de la obra de Auyero, J. (2003)

¹²⁰ A la de De la Rúa y Rodríguez Saá debe de sumarse la de Ramón Puerta, quien había reemplazado a De la Rúa, por ser Presidente del Senado.

sentido, pensar en recomponer una crisis de tales magnitudes con horizontes temporales tan cortos como los ofrecidos a Rodríguez Sáa (quien debía convocar a elecciones a los noventa días de asumir) era claramente utópico. La opinión de Duhalde en este sentido, es que no había espacio para buscar la legitimidad de origen. Esta debería llegar a partir de la calidad mostrada por las políticas de gobierno. Era indispensable la legitimidad, pero sería el desempeño real el que permitiría sostener las instituciones democráticas y no viceversa.

Qué tipo de respuesta de política debe y/o puede articular el nuevo gobierno de transición? ¿A quienes debe ir dirigida la/s política pública/s diseñadas para combatir estos problemas? ¿En medio de tal emergencia social, es posible y/o deseable distinguir a los más “amenazados” por la crisis, de a los más “amenazantes” para el orden institucional? ¿Qué resultado puede tener esta diferenciación respecto de la legitimación política del nuevo gobierno?

¿Cómo surge el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados?

Desde un principio¹²¹, el flamante Presidente abrió el juego político a la participación de los distintos actores. Los gobernadores de provincia, y especialmente los representantes de organizaciones sociales como los empresarios, sindicatos, movimientos de desocupados y la Iglesia, las únicas instancias –en especial la última- con algún grado de legitimidad (Repetto, 2004).

Quizás como resabio de las prácticas “noventistas” pero incuestionablemente justificado por la realidad social, el 15 de enero, a través del decreto 108/02, se declaró “el estado de emergencia alimentaria” -hasta el último día del año 2002- y se dispuso la creación del Programa de Emergencia Alimentaria, a los que seguirían “el estado de

emergencia ocupacional”, mediante decreto 165/02, del 22 de enero, y el de “emergencia sanitaria” (decreto 482, del día 12 de marzo del mismo año).

Cada una de estas situaciones de “emergencia” buscarían ser mitigadas a través de la implementación de distintos programas sociales orientados a combatir las situaciones de vulnerabilidad y riesgo de subsistencia -tal como lo expresaban los documentos.

En el caso de la “emergencia ocupacional” que es la que nos ocupa, el decreto 165/02 reglamentó el *Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, también denominado *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados* (que aquí abreviamos con la sigla PJHD), para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria. Los considerandos del decreto señalan que el establecimiento del Derecho Familiar de Inclusión Social se origina en el cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que establece el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Cita, además, la actual coyuntura económica, la gravísima situación que vive el país y las recomendaciones de la Mesa de Diálogo Argentino¹²².

Adicionalmente, señala que todas las instituciones sociales, sindicales, políticas, empresariales, organizaciones no gubernamentales que participaron del Diálogo Argentino¹²³, manifestaron que uno de los principales problemas que enfrenta el país es el carácter regresivo de la distribución del ingreso, y en consecuencia indica que “es

¹²¹ Desde su mismo discurso inaugural

¹²² Una vez más creemos necesario resaltar la motivación del Plan respecto de, al menos justificar, su implementación a través de una noción de derechos, a partir de la cual, se está demostrando, la pretensión de universalidad de la política.

¹²³ El Diálogo Argentino fue un foro permanente creado por el Gobierno y la Iglesia Católica, y en la que participaban, empresarios, sindicalistas, asociaciones civiles, y otros actores sociales nacionales e internacionales (PNUD, por ejemplo),

importante promover una redistribución de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico sustentable” (CELS, 2003).

Los rápidos acuerdos con las instancias políticas y sociales alcanzados por el gobierno, tanto como las conversaciones sostenidas con el movimiento piquetero, aceleraron la decisión de crear un programa a nivel nacional de transferencia de ingresos hacia los hogares más castigados por la crisis.

El Plan Jefes I fue producto del cumplimiento de los convenios firmados por Rodríguez Saa. En este caso el margen de maniobra era mínimo, dado el condicionamiento político del gobierno, especialmente respecto de las organizaciones correspondientes al movimiento de desocupados, “fortalecidas ante la oportunidad de influir en un gobierno nacido en el marco del deterioro institucional” (Repetto, 2004).

Mientras las políticas sociales iban siendo diseñadas febrilmente, las condiciones macroeconómicas se deterioraba de manera acelerada. La presión del Fondo Monetario Internacional para la flotación libre del peso, así como la falta de circulante a raíz de las restricciones financieras, profundizaban la recesión económica mientras el desempleo aumentaba y quienes vivían de un salario –ya en el sector formal ya en el informal- veían esfumar el valor de sus ingresos a raíz de la aceleración del proceso devaluatorio.

Esto último ponía en cuestión, a su vez, la posibilidad de seguir adelante con la ayuda social. Las reglas de operación del Plan Jefes I disponían que fuera el Estado a través de bonos quien financie la asistencia, y que se dieran cupos por provincia y municipio manejados discrecionalmente por las autoridades de estas instancias de gobierno.

en orden a encontrar soluciones de corto plazo a la situación de conflictividad política y social creada por el crisis económica e institucional

La gravedad de la crisis mostraba al gobierno que ambas situaciones serían insostenibles. Por un lado, el financiamiento a través de la emisión de bonos en medio de un proceso inflacionario. Por otro, difícilmente podía tolerarse la distribución discrecional de los planes tal y como empezaba a ocurrir en algunas provincias.

De esta manera y sobre la base de los consensos explicitados previamente, comenzó a discutirse una reorientación del programa. La nueva y definitiva versión se dio a conocer a través del decreto 565/02, del 3 de abril del año 2002.

Las características del “nuevo” PJHD

Los cambios operados en la operatoria del Plan Jefes II fueron significativos. En principio, pasa a depender en forma exclusiva del Ministerio de Trabajo, cuya estructura administrativa y territorial es muy amplia. Esto implicaba tanto el manejo de la base de beneficiarios como de los fondos asignados al programa.

En cuanto al financiamiento, Duhalde, demostrando una férrea voluntad política decide que este provendrá de las retenciones a las exportaciones, dadas las desproporcionadas ganancias que el este sector obtendría a partir de la devaluación.

En cuanto a las prestaciones otorgadas, la vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios”. El monto del beneficio es de pesos 150 por cada titular y resulta compatible con la percepción por parte de alguno de los miembros del grupo familiar de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores o ayudas alimentarias (CELS, 2003).

La difícil cuestión de los beneficiarios y el surgimiento del PEL

Muchas discusiones hubo durante la etapa de diseño relativas a cómo focalizar el beneficio del programa. Desde el gobierno se pensó en un esquema amplio, que resucitara la noción universalista de “derecho” a la inclusión, para “todos” aquellos jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo, que no estuvieran recibiendo alguna otra prestación del Estado¹²⁴.

La elección de la desocupación como criterio determinante para la “autofocalización” de los beneficiarios remite, por un lado, a que efectivamente el desempleo era el problema que más había contribuido al deterioro en el bienestar de los hogares. Por otro lado, dentro de la simbología del peronismo, la figura del trabajador es central, y recuperar el tema de la dignidad del trabajador desde una óptica de “derechos” era vista como una reconquista como mínimo simbólica. Y finalmente, por una cuestión operativa, ya que resulta mucho más fácil comprobar la desocupación del aspirante que su condición de pobre o indigente, mucho más a partir de la urgencia con que debía actuar la autoridad gubernamental (Repetto, 2004).

Por ello, los perceptores deben participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación laboral del beneficio percibido, que no pueden tener una dedicación inferior a cuatro horas diarias ni superior a seis¹²⁵. Los proyectos de

¹²⁴ El programa persigue asegurar la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de la salud. También alcanza a los jefes de hogar cuya cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez. En el decreto que crea al PJHD, se menciona que “podrá hacerse extensivo” a los desocupados jóvenes o mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. Luego de casi un año de funcionamiento del programa, sus prestaciones sólo se extendieron a los mayores de 70 años que habitan en las provincias con mayor porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza. No pueden ser beneficiarios aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo (nacional, provincial o municipal) ni quienes perciban prestaciones previsionales y pensiones no contributivas.

¹²⁵ Dado que el programa exige una contraprestación laboral de 4 hs. diarias –como mínimo– a cambio del beneficio, estos incentivos negativos pueden ser básicamente dos: 1. Que dado el bajo nivel del salario de mercado, represente mayor utilidad para una persona recibir el subsidio que buscar empleo; y 2. Que dada la falta de capacidad administrativa del Estado a nivel local (los municipios son los encargados de la implementación y monitoreo) para el armado de proyectos en donde brindar la contraprestación, los empresarios contratan mano de obra sin costo entre los beneficiarios del programa –en este último caso en connivencia con la autoridad política y por fuera de la ley.

actividades comunitarias o de capacitación deben ser aprobados por el titular de cada municipio, previo dictamen del Consejo Consultivo municipal, comunal o barrial. La realización de la contraprestación requerida es obligatoria para los beneficiarios del plan, y su incumplimiento da lugar a la extinción del derecho a percibir el beneficio económico. Nuevamente, las actividades “relevantes” son las mismas que se venían realizando en todos los programas de empleo (construcción, refacción, atención de niños y ancianos, actividades turísticas). De igual manera, cuando la contraprestación está establecida en actividades de capacitación, se pueden realizar cursos de formación en oficios o saberes específicos, o la finalización de estudios básicos generales.

Para poder ser beneficiario del Programa Jefes y Jefas los postulantes debieron inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002. Si bien esta restricción no estaba prevista en el ordenamiento legal, de conformidad con información recabada en forma verbal, habría existido una instrucción del Ministerio de Trabajo que indicaba que las solicitudes de inscripción sólo serían recibidas hasta esa fecha, por lo que en la actualidad resulta imposible, al menos formalmente, ingresar como beneficiario. Luego de la prórroga de la vigencia de este programa, tal restricción continúa vigente, por lo que resulta vedada la inclusión de nuevos beneficiarios (CELS, 2003).

El proceso de inscripción al padrón de beneficiarios no hizo más que cristalizar la fragilidad de los acuerdos previamente alcanzados entre los distintos actores (Repetto, 2004). En este punto, a la imprecisión de las estimaciones originales respecto de la cantidad de desocupados que postularían para el Plan, se sumaban las presiones del Movimiento de desocupados para la obtención de “cupos de inscripción” al programa con la amenaza de nuevos cortes de ruta y desórdenes sociales.

De esta forma, a pesar de la explícita intención de canalizar los diversos programas sociales en un solo plan, en forma paralela a la creación y puesta en funcionamiento del Programa de Jefes y Jefas, el Ministerio de Trabajo, con el declarado objeto de "atender a aquellos grupos de trabajadores desocupados que no reúnen las condiciones para acceder a dicho Programa", reflató el *Programa de Emergencia Laboral* (PEL) por medio del cual autorizó la aprobación de actividades comunitarias para 300.000 beneficiarios mensuales, como máximo, que percibirían por ello la suma de 150 pesos por mes. El aumento de cobertura se correspondería, entonces, con una demanda insatisfecha del Programa Jefes y Jefas¹²⁶.

Sin embargo, de acuerdo a numerosos testimonios verbales recibidos de beneficiarios directos, los PEL son entregados de manera absolutamente discrecional y no están sujetos a ningún tipo de control. De hecho, su otorgamiento coincide con un hecho que determinó el derrotero político del Gobierno Duhalde, y abona la segunda presunción de este trabajo; la necesidad de legitimidad pudo haber llevado al gobierno a distribuir planes entre los sectores con mayor capacidad de activación de la voz¹²⁷.

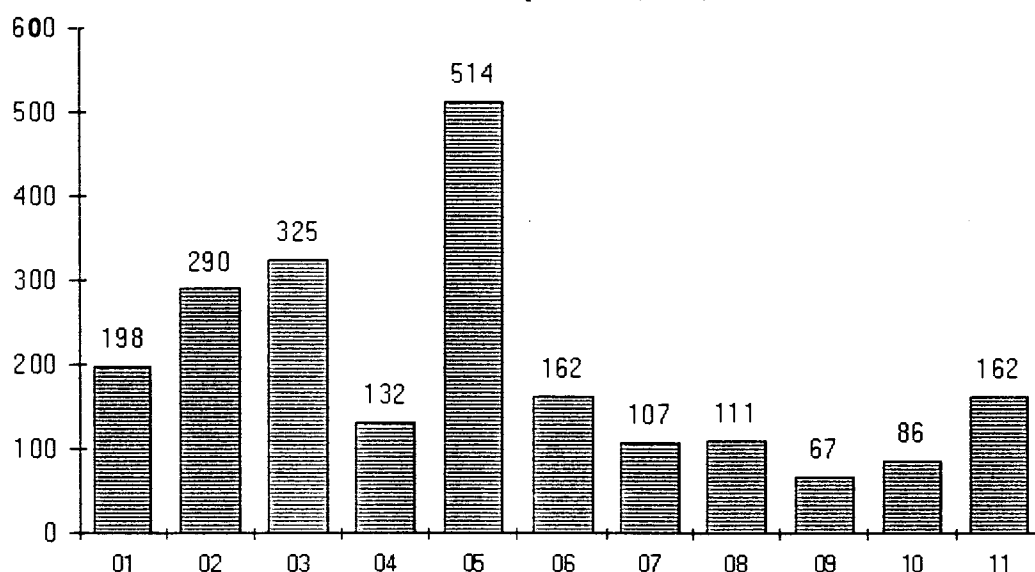
Una vez cerrado el padrón, la presión de las organizaciones "piqueteras" se hizo más intensa. En un clima de violencia discursiva y de activación de la voz nuevamente creciente, el día 26 de junio, en una movilización realizada por los desocupados en las adyacencias de la Ciudad de Buenos Aires, mueren dos jóvenes manifestantes asesinados por la policía; Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

¹²⁶ Al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas

¹²⁷ Aquellos sectores con una mayor capacidad de activación de la "voz" de protesta ante la insatisfacción que generan las políticas públicas tendrían mayores probabilidades de ser beneficiarios de una política pública, dado que el Estado atenderá en primer lugar las necesidades de los grupos con mayor capacidad de presión. Esta segunda hipótesis se probará a través del análisis de beneficiarios por municipio, en función de la conflictividad de estos últimos, para saber si existe alguna clase de relación espacial que pueda ser explicada en términos políticos

Este hecho detonó un nuevo giro en la relación del gobierno con las organizaciones del movimiento “piquetero”. A partir de estas fechas, las organizaciones de piqueteros fueron beneficiarias directas de PJHD y gestionan su distribución entre sus integrantes en forma discrecional. Su poder de chantaje a un gobierno débil en términos de legitimidad política les ha permitido obtener aproximadamente unos 155.000 planes de empleo (Godio, 2003).

Gráfico 3.2:
Cortes de ruta por mes (2002)



Fuente: www.nuevamavoria.org

De conformidad con el cuarto informe presentado por el CONAEYC al Poder Ejecutivo (período septiembre - octubre 2002), al mes de octubre de 2002, el PEL, programa de donde surgieron los nuevos beneficios otorgados a los “piqueteros”, incluyó a 280.777 beneficiarios¹²⁸.

¹²⁸ Aquí, cabe la pregunta acerca de cuáles programas de empleo se encuentran vigentes y cuál es su cobertura. La información sobre este punto, si ha sido producida, no es pública (CELS. 2003).

Este aspecto no es menor, ya que en los considerandos del decreto 566/02 se establece que el programa de jefes y jefas permite canalizar los diversos programas sociales que atienden situaciones particulares existentes en un sólo plan, de amplia cobertura y control directo, de manera de “economizar y optimizar los recursos destinados a gastos operativos demandantes de la instrumentación”.

Virtudes y defectos del PJHD: Vulnerabilidad económica y control social

Como ya fue mencionado, este trabajo adopta una definición de “vulnerabilidad”, según la cual los grupos vulnerables son aquellos que experimentan disminuciones en su bienestar –medido por el ingreso- mayores que el promedio de la población (Glewwe y Hall, 1998). La lógica del PJHD contenida en las reglas de operación del programa relativas a los requisitos para poder convertirse en beneficiario del mismo prestaba especial atención a la situación de los jefes de los hogares, asociando directamente las condiciones de vulnerabilidad de los hogares frente a la crisis, a las características de sus “jefes”.

El principal problema que los modelos estadísticos buscarán analizar es si efectivamente el PJHD ha llegado a los sectores más vulnerables, dado que el Plan ha sido muy cuestionado por la falta de aplicación de una metodología de selección de beneficiarios que, según el relato de muchos beneficiarios potenciales, ha provocado errores de inclusión e ineficiencias en la asignación de la ayuda social. En muchos casos¹²⁹, los beneficios parecerían estar llegando a quienes no debería llegar¹³⁰.

Si las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo en función de la información censal muestran que los principales beneficiarios son pobres e indigentes: ¿Por qué poner el acento en estas irregularidades?¹³¹. La respuesta es que, dada la flexibilidad de sus requisitos, pero fundamentalmente la debilidad de las instancias de control administrativo, el PJHD sí generaba un incentivo adicional para “engañar”¹³². El capítulo

¹²⁹ Cálculos estimados a partir de evaluaciones oficiales, arrojan que de los 2.000.000 de beneficiarios, al menos 700.000 no estarían en condiciones de recibir el subsidio. Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo (Ravallion y Galasso, 2003)

¹³⁰ Para ello se ha creado una oficina que recibe las denuncias de todos aquellos casos en que hay beneficiarios que no estarían cumpliendo los requisitos estipulados en las reglas operativas del programas

¹³¹

¹³² Los datos censales, y de las encuestas de hogares muestran, por ejemplo que la proporción de mujeres jefas de hogar, si bien creció en los últimos años, es mucho menor a lo que reflejan los números del programa (INDEC, 2003). La posibilidad de que muchas de las beneficiarias fueran en realidad cónyuges y no jefas de hogar (Ravallion y Galasso, 2003), estaría actuando como un obstáculo para que una proporción importante de los recursos destinados al Plan recayeran en hogares menos vulnerables, que los originalmente “elegibles”.

siguiente mostrará, a partir de los datos recogidos por la Encuesta Permanente de Hogares, que la realidad es un poco mejor de lo que sugieren sus críticos, aunque quizás no tan buena como creen sus defensores.

En el próximo capítulo, entonces, el trabajo intentará responder a través de la aplicación de la metodología estadística los grandes interrogantes del trabajo: 1) ¿Llegó el Plan a los sectores económicamente más vulnerables? 2) ¿Buscó el gobierno beneficiar especialmente a aquellos sectores que activaron la voz de manera conflictiva para obtener una mayor legitimidad?

Bibliografía utilizada

Altimir, Beccaria et al.: "La desigualdad en la distribución del ingreso: Un análisis de sus determinantes", mimeo 2001

Camou, A.: "Estudio Preliminar", en Camou, A (comp.) "Los desafíos de la gobernabilidad", Mexico DF, FLACSO Sede México/UNAM/Plaza y Valdés, 2001e

Corbacho, A, G. Escribano, M., Inchauste, G.: "Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability". Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003

Golbert, L.: "Derecho a la inclusión o paz social?" Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Santiago de Chile. CEPAL, División Desarrollo Social, Serie Políticas Sociales Nro. 84. 2004.

PNUD: "Informe sobre la Democracia en América Latina". En www.pnud.org, 2004

Ravallion, M. y Jalan, J.: "Income Gains to the Poor from Workfare", Washington, World Bank and Indian Statistical Institute, 2003.

Ravaillon, M. y Gallasso, E.: "Plan Jefes y Jefas", En www.worldbank.org World Bank, WP, 2003

Repetto, F.: "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre el modo en que la política social necesita adaptarse a la emergencia política y socioeconómica". Mimeo, 2004

Sen, A.: "The political economy of Targeting", en Van de Walle, D.: "Public Spending and the poor", Washington DC, World Bank, 1994

_____ : "Desarrollo y Libertad", Barcelona, Planeta, 2000.

Vinocur, P. y Halperín, L.: "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa". Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2004.

Sitios de Internet consultados frecuentemente: www.indec.gov.ar , www.siempro.gov.ar ,
www.trabajo.gov.ar , www.worldbank.org , www.imf.org , www.iadb.org , www.clarin.com.ar ,
www.pagina12.com.ar , www.lanacion.com.ar

Anexo Estadístico del Capítulo 3 – Impacto del PJHD sobre pobreza y desempleo

Impacto del programa Jefas/Jefes sobre el índice de desempleo agregado

%	Actual		Octubre 2002 sin el Programa Jefas/Jefes		
	Octubre 2001	Mayo 2002	Octubre 2002	Cálculos del INDEC suponiendo que sin el prog. los participantes de Jefas/Jefes estarían desempleados ^a	Nuestro cálculo basado en ganancia de ingreso neta estimada ^b
Tasa de actividad (activos totales)	42,2	41,8	42,8	42,9	42,0
Tasa de empleo (empleados totales)	34,5	32,8	35,2	32,7	33,5
Tasa de desempleo (desempleados activos)	18,3	21,5	17,8	23,6	20,5

Nota: Ganancia neta estimada sobre empleo, desempleo e inactividad.

Fuente: Ravallion y Gallasso, 2003

Impacto del programa Jefas/Jefes sobre los índices agregados de pobreza

% bajo la línea de pobreza	Actual, posterior al programa	Contraláctico, en ausencia del programa	
		Cálculos del INDEC restando el ingreso de Jefas/Jefes del ingreso total del hogar ^a	Nuestro cálculo basado en aumento neto estimado ^b
Gran Buenos Aires			
Pobreza			
Individuos	54,3	54,7	54,5
Hogares	42,3	42,6	42,5
Indigencia			
Individuos	24,7	27,0	26,2
Hogares	16,9	18,7	18,0
Total 31 aglomerados			
Pobreza			
Individuos	57,5	58,1	57,9
Hogares	45,7	46,2	46,1
Indigencia			
Individuos	27,5	30,5	29,6
Hogares	19,5	21,9	21,1

Fuente: Ravallion y Gallasso, 2003

Capítulo 4:

La evidencia empírica

El Plan Jefas y Jefes a la luz de los criterios de equidad y legitimidad

La dimensión de la crisis constituye una diferencia contextual esencial para entender las disimilitudes entre el PJHD y los programas sociales de empleo anteriores. En este sentido, la extensión de la cobertura del Plan marca un hito dentro de la historia de la política social argentina en la medida, en que más allá de su insuficiencia, hace explícito el compromiso del Estado para con el mantenimiento de niveles de bienestar mínimos para los sectores más desfavorecidos.

Actuar rápido -esperamos que haya quedado claro en la descripción de la crisis- era una necesidad. Desde la teoría, se suele tomar como indicador de cuanto tiempo se puede demorar un gobierno en el “delivery” de una política pública de combate a la pobreza, la tasa de deterioro de los ingresos de los hogares durante el desenvolvimiento de la crisis. La conjunción de tasas elevadísimas de desempleo y subempleo, de una abrupta caída en el nivel de actividad, de una alta tasa de devaluación de la moneda en un contexto de desmonetización de la economía a raíz del congelamiento de depósitos, requería de una política que contrarrestara los efectos de esta situación sin la más mínima dilación.

El desempleo fue el factor que más ayudó a explicar la caída en los ingresos de los hogares en las épocas previas a la implementación del Plan¹³³. Lo que mostraban los datos recogidos por las distintas ondas de la Encuesta Permanente de Hogares, levantada dos veces al año, y con los que contaban los hacedores de política, era que, a su vez, entre los empleados, habían crecido las mujeres jefas de hogar, los sectores de actividad más afectados habían sido la construcción y las industrias manufactureras, mientras que los

¹³³ Entre mayo y octubre de 1999, durante el comienzo de la recesión, el índice de desocupación había aumentado un 4.75%, mientras que durante el estallido de la crisis, entre octubre de 2001 y octubre de 2002, el crecimiento de la población desocupada fue de 9.57%, manteniéndose relativamente constante la duración del desempleo. A su vez, la probabilidad de un individuo de convertirse en desocupado creció entre los mismos períodos de tiempo, pasando de 5.63% a 11.40% (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003).

ocupados en el sector público habían sido los menos perjudicados en términos relativos. Y que por otra parte, había aumentado tanto la proporción de trabajadores por cuenta propia como el subempleo, fenómeno que estaría denotando un aumento de la vulnerabilidad a raíz de la menor cantidad de personas que gozaban de los beneficios de la seguridad social.

Era claro entonces, que una de las aristas de la estrategia de política debía apuntar a impedir la agudización de un problema crítico como es la pobreza por ingresos a través de transferencias monetarias condicionadas. Y en principio, a partir de las primeras evaluaciones del impacto del plan, el efecto parece haber sido considerable. Los subsidios (unos cincuenta dólares por núcleo familiar aproximadamente) recibidos por los beneficiarios significan, en promedio, en el Gran Buenos Aires, -que es la región con mayor cantidad de beneficiarios y donde el desempleo ha crecido más dramáticamente en los últimos años-, un 56% de sus ingresos totales (SIEMPRO, 2003).

Todo ello estaría indicando que la decisión original de los hacedores de política de hacer “foco” –a través de los requisitos- en aquellos jefes de hogar formalmente desocupados no era criticable¹³⁴. Por otro lado, y a favor del Plan, hay que decir que el PJHD intentó vincular la problemática de la pobreza en el hogar con el tema del empleo, recuperando la imagen del trabajo como un derecho social en lo que fue una conquista histórica del Partido Justicialista, y la que el gobierno concedía una gran valor simbólico (Repetto, 2004).

¹³⁴ Si bien, ello podría hacer el gable a muchos jefes ocupados en el sector informal de la economía, también es cierto que la contraprestación laboral, tal como fue esbozado más arriba, disminuía los incentivos de recurrir al PJHD para aquellos cuyos costo de oportunidad fuera superior al beneficio del Plan.

Resultados estadísticos de las pruebas de hipótesis: La relación entre la selección de beneficiarios de programas sociales y los criterios de equidad y legitimidad

A diferencia de otros programas sociales similares que lo precedieron durante la década de los noventa, el PJHD no contó con una estrategia de identificación de su población objetivo, como venía ocurriendo con los programas sociales, y en especial los de tipo “*workfare*”¹³⁵, durante los noventa.

Como ya fue mencionado, el Plan recurrió, dadas las limitaciones de tiempo y de recursos, a una estrategia de autoselección de los beneficiarios, condicionada a una contraprestación laboral de al menos cuatro horas diarias y de no más de seis. En cuanto a los requisitos de ingreso, el PJHD, fue diseñado de una manera muy poco restrictiva, algo que a los ojos de los hacedores de política estaba justificado por distintas razones; la necesidad de evitar los costos administrativos y temporales de una identificación más rigurosa (los segundos últimos eran claves dada la necesidad de evitar el acelerado deterioro de las condiciones de vida de los hogares en plena crisis) así como la intención de alcanzar una extensa cobertura a lo largo de todo el territorio nacional¹³⁶. La magnitud de la crisis social parecía un argumento irreprochable a la hora de justificar tal elección.

Sin embargo, es sabido que cuando intentamos maximizar la cobertura de un programa de este tipo –como fue en principio, la intención del Gobierno Argentino-, corremos el riesgo de incluir entre los beneficiarios a una buena cantidad de “no

¹³⁵ El Plan Trabajar fue el más reconocido de estos programas, en lo que hace a las políticas de empleo. Se realizará una descripción del mismo en el siguiente capítulo.

¹³⁶ Los beneficiarios serían aquellos hogares con jefes o jefas de hogar desempleados, que no acreditaran ingresos formales ni aportes a la seguridad social o recibieran beneficios de planes de empleo alternativos, y pudieran acreditar la tenencia de al menos un menor de 18 años o de un hijo discapacitado de cualquier edad. No pueden ser beneficiarios aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo nacional, provincial o municipal ni quienes perciban prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. Es importante decir también que el PJHD, si bien no aplica una estrategia técnica de focalización, si dirige su atención a los desempleados corroborando el argumento presentado más arriba.

elegibles”¹³⁷. Aunque se asuma que la autoselección con contraprestación podría ser un remedio para ello¹³⁸, la poca rigurosidad en el cumplimiento de los requisitos, y la falta de control administrativo resultaban elementos que podían contrarrestar esa intención.

Finalmente, entonces, cuál es la probabilidad del mismo de acceder a un programa de ingresos -como el PJHD- en condición de beneficiario, dadas sus características socioeconómicas? ¿Qué relación existe, en el caso del PJHD, entre dicha probabilidad y la circunstancia de vivir en un territorio caracterizado por una *fuerte activación de la “voz” ciudadana*? Finalmente, es posible que exista alguna clase de contradicción entre los criterios a partir de los cuales se evaluará el programa?

A continuación, se presentarán las pruebas estadísticas utilizadas para intentar responder a dichas cuestiones.

Evaluando la equidad distributiva I: Los criterios de elegibilidad del Plan

Como ha sido dicho, muchas críticas ha recibido el Plan Jefas y Jefes de Hogar, en relación a su estrategia de selección de beneficiarios. Sin embargo, habiendo dado cuenta de la gravedad de la crisis y de su velocidad de propagación sobre las condiciones de vida de los hogares argentinos¹³⁹, es plausible sostener que, dada la escasez de recursos y de

¹³⁷ En estadística, este fenómeno se denomina error tipo II o de inclusión. Significa no rechazar la hipótesis nula cuando es falsa. En este caso sería, no rechazar como beneficiario a alguien que no cumple los requisitos. Por lo general suele ser menos grave que el error tipo I, o de exclusión que implicaría, contrariamente, rechazar hipótesis nula cuando es verdadera; es decir dejar fuera del programa a beneficiarios potenciales que sí cumplen con las condiciones de “elegibilidad”. Cuando las crisis económicas son de la profundidad y extensión de la Argentina, los errores tipo II son menos costosos que los tipo I, y como no son independientes, aumentar la probabilidad de uno reduce la probabilidad de cometer el otro.

¹³⁸ La “autoselección” en presencia de contraprestaciones laborales y/o sociales¹³⁹, ha adquirido buena reputación entre la comunidad académica en tanto estrategia de identificación de la población objetivo de las políticas sociales. A raíz de la existencia de “contraprestaciones” -como es el caso del PJHD- la estrategia de “autoselección” estructura incentivos de tal manera de que los beneficiarios del programa sean efectivamente aquellos cuyo costo de oportunidad de participar sea menor al beneficio logrado por hacerlo. Esto último, de verificarse, estaría respaldando el criterio de equidad distributiva en el acceso, en la medida en que los beneficiarios del programa serían mayoritariamente los hogares más vulnerables (Sen, 1994)

¹³⁹ Entre octubre de 2001 y mayo de 2002, diariamente 18500 personas caían por debajo de la línea de pobreza

tiempo, los diseñadores de política se vieron obligados a utilizar una estrategia de “autofocalización” -es decir el reconocimiento de los propios beneficiarios potenciales como “elegibles”- con contraprestación, con el objetivo de superar las limitaciones temporales y desincentivar a aquellos cuyo costo de oportunidad de acceder como beneficiario fuera superior al beneficio monetario recibido.

Si bien la insuficiente capacidad estatal para monitorear el cumplimiento de los requisitos así como falta de control de los padrones por parte de las agencias nacionales y locales, pudo propiciar el surgimiento de estrategias oportunistas de parte de quienes no cumplían con los requisitos de elegibilidad¹⁴⁰, a continuación la modelización estadística intentará probar que más allá de ello, el Plan Jefas y Jefes ha racaído mayoritariamente en los sectores más desfavorecidos.

Una manera de calcular en qué medida aquellos que no cumplían con los requisitos para acceder al Plan, finalmente fueron ingresados como beneficiarios, es remitiéndose a los criterios estrictos. Es decir, a partir de las reglas de operación del programa, sólo podrían ser beneficiarios del mismo, aquellos jefes de hogar:

- desocupados (sólo era posible detectar aquellos que no tenían una ocupación en el sector formal),
- que tuvieran menores a cargo o hijos discapacitados de cualquier edad, y
- no recibieran alguna otra prestación del Estado.

Partiendo de estos criterios de elegibilidad, y a partir de una análisis de Ravallion y Gallasso (2003), las cifras del PJHD respecto de sus errores de inclusión (sobrecobertura) y exclusión (subcobertura) fueron:

Cuadro 4.1:
Errores de inclusión y exclusión en los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes

	Inelegible	Elegible	Total
Solicitantes participantes			
No recibe Jefas Jefes	677	824	1,501
<i>PIA</i> %	13.1%	23%	100%
<i>colombiana</i> %	10.3%	27.2%	37.5
Recibe Jefas Jefes	994	2,311	3,305
<i>PIA</i> %	29.7%	69.9%	100%
<i>colombiana</i> %	29.3%	73.7%	68.8
Total	1,671	3,134	4,805
<i>PIA</i> %	34.8	65.2%	100%
<i>colombiana</i> %	100%	100%	100%
Total activos			
No recibe Jefas Jefes	22,285	6,763	29,047
<i>PIA</i> %	76.7%	23.3%	100%
<i>colombiana</i> %	97.1%	80.2%	92.6%
Recibe Jefas Jefes	656	2,367	3,023
<i>PIA</i> %	28.2%	76.7%	100%
<i>colombiana</i> %	2.9%	19.8%	7.1%
Total	22,940	9,130	32,070
<i>PIA</i> %	71.1%	26.9%	100%
<i>colombiana</i> %	100%	100%	100%

Notas: Muestra individual de EPH de octubre de 2002. Se considera que alguien es "inelegible" si vive en un hogar con dependientes niños de la jefatura menores de 18 o discapacitados y si no está en el mercado laboral formal según lo indicado por la recepción de los beneficios de un empleo formal.

Fuente: M. Ravallion, E. Gallasso, (2003)

Dentro de la muestra seleccionada entre dos grupos homogéneos de participantes/solicitantes, el error de exclusión –es decir aquellos elegibles que no han ingresado como beneficiarios- es muy significativo, llegando a un 54% del total de los que no recibe. Mientras tanto, el error de inclusión o sobrecobertura –que implica llegar con el beneficio a personas que dadas sus características no deberían recibir el Plan, es del 30.1%, menor a una tercera parte del total de los beneficiarios

Por su parte en el grupo de adultos activos términos de errores de subcobertura, de acuerdo a los requisitos objetivos del programa, ambos tipos de ineficiencia se da en

¹⁴⁶ Esto es, que se incorporen como beneficiarios del Plan aquellos que no cumplan con los requisitos para ello

menor medida. Entre aquellos que no reciben el Plan pero sí cumplen con los requisitos de elegibilidad, se encuentra el 23.3%, que por diversos motivos no pudo constituirse en beneficiario. Mientras tanto, los errores de sobrecobertura o inclusión son relativamente mayores, alcanzando el 28.3%, del total de los beneficiarios.

En principio, estas cifras nos estarían indicando que la estrategia de autoselección, dada la falta de monitoreo de las agencias estatales, y del mayor margen que ello permite para llevar adelante conductas oportunistas, no fue todo lo eficiente que la situación requería.

Evaluando la equidad distributiva II: La vulnerabilidad del hogar como determinante de la selección de beneficiarios del PJHD

Sin embargo, una evaluación que toma en cuenta el criterio de equidad distributiva en el acceso de los más vulnerables, debe centrarse en qué tan eficiente fue el programa para aumentar la probabilidad de ingresar como beneficiarios a los sectores más castigados por la crisis. Tal y como se planteó al inicio de la investigación, cuál es la probabilidad de ser beneficiario del PJHD para aquellos individuos que además de ser jefes de hogar, estar formalmente desocupados y tener menores a cargo, hubieran sufrido una caída en sus ingresos mayor al del promedio de la población.

De acuerdo al modelo (presentado en el Anexo Estadístico del Capítulo 1) diseñado por Corbacho, G. Escribano e Inchauste para caracterizar a los hogares más vulnerables, nos encontramos que aquellos hogares que sufrieron una mayor caída en sus ingresos durante la crisis (entre octubre de 2001 y mayo de 2002), tenían las siguientes características (variables explicativas de la probabilidad):

- Jefe de hogar varón
- Jefe de Hogar con bajo nivel educativo (primaria o inferior)

- Número de integrantes superior al promedio
- Número de niños superior al promedio
- Presencia de ancianos
- Localizados en las regiones Nordeste y Pampeana
- En situación de pobreza de ingresos (primeros cuatro deciles de la distribución)

Para evaluar la *equidad* del PJHD, se utilizará un Modelo de Regresión Logística, que calcula en qué medida la probabilidad de un individuo (desocupado y jefe de un hogar con la presencia de niños)¹⁴¹ de acceder al PJHD como beneficiario, estaba en función de estos atributos. La ecuación a utilizar es:

$$L_i = \ln \left(\frac{\pi_i}{1 - \pi_i} \right) = \beta_0 + \beta_{ij} X_{ij} + \varepsilon_i$$

donde $L_i = \ln \left(\frac{\pi_i}{1 - \pi_i} \right)$ es el logaritmo natural de la probabilidad de acceder como beneficiario del PJHD (éxito) respecto de la probabilidad de no serlo (fracaso), y representa la variable dependiente (categórica). Esta variable “respuesta” estará en función del producto $\chi_{ij}\beta_{ij}$, donde χ_{ij} es un vector de características que indican la vulnerabilidad del hogar y las β_{ij} son los coeficientes que miden el cambio en L a partir de cambios en χ_{ij} ¹⁴², sumado a un término independiente β_0 y un error ε_i .

¹⁴¹ Estos eran los requisitos formales para poder inscribirse y ser dado de alta como beneficiario.

¹⁴² Estos coeficientes expresan el cambio en logaritmo de las probabilidades de recibir un plan a partir de un cambio en los atributos de los beneficiarios. Las características que componen el vector x son las variables mencionadas más arriba.

Lo que este modelo permitirá estimar, es, dadas las características socioeconómicas de un hogar al momento de implementarse el Plan, cuál era la probabilidad de ser beneficiario respecto de la probabilidad de no serlo para los hogares vulnerables.

Las variables asociadas a la vulnerabilidad del hogar utilizadas¹⁴³ en el modelo fueron:

X1: IPCF (Ingreso per cápita familiar)

X2: Niv_Educ (Nivel educativo del jefe)

X3: Per_hog (Número de integrantes del hogar)

X4: Niños 14 (Niños en edad no laboral)

X5: Sex_jef (Sexo del jefe de hogar)

X6: Regiones (Región donde se localiza el hogar)

X7: May_60 (Presencia de mayores de 60 años en el hogar)

Con excepción de las variables *IPCF* (Ingreso per cápita familiar) y *Per_hog* (Número de integrantes del hogar) que son numéricas, el resto fueron codificadas de manera que un aumento en el valor de la categoría implicara una mayor vulnerabilidad. A su vez en todos los casos, menos en “ingreso per cápita” se esperaba que a medida que aumenta el valor de estas variables la probabilidad de ser beneficiario del PJHD también aumentara.

En la medida en que se comprobara esta relación estadística, podríamos decir que el Plan Jefes y Jefas, pese a todas sus deficiencias, ha permitido un mayor acceso de los sectores más vulnerables. Esto último, desde la concepción adoptada en este trabajo, daría lugar a emitir un juicio a favor de su carácter equitativo.

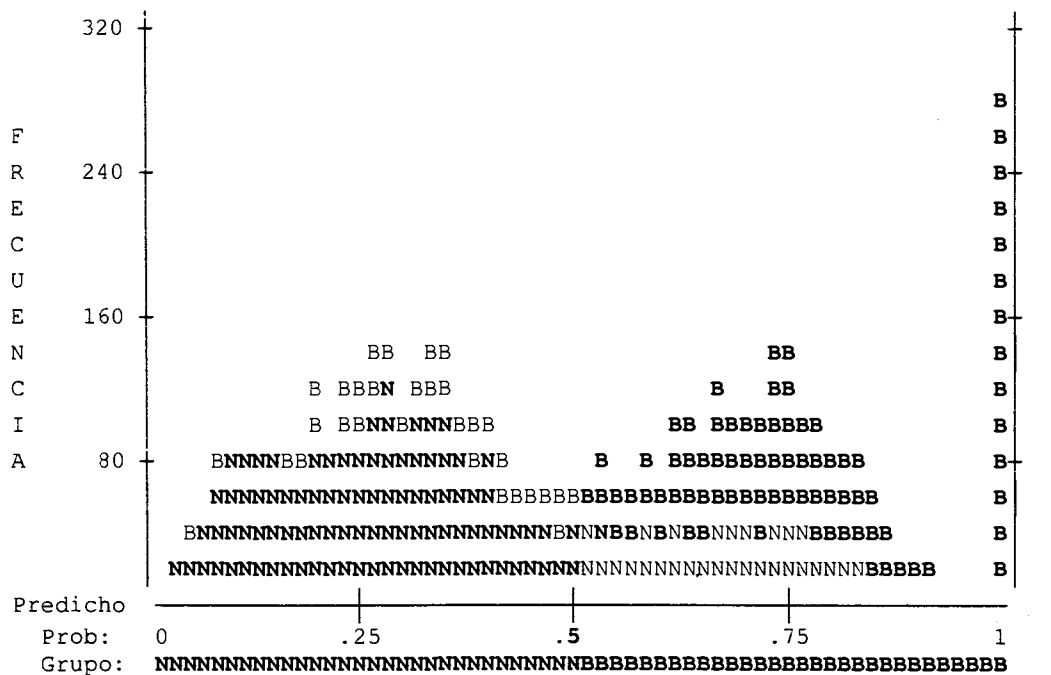
¹⁴³ En el Anexo se presentan los rangos de los valores susceptibles de ser adquiridos por las variables

Tabla 4.1:
Bondad de ajuste del modelo

Observado		Predicho		
		Beneficiario del Plan		% Correcto
		No Beneficiario	Beneficiario	
Beneficiario del Plan	No Beneficiario	1883	565	76.9
	Beneficiario	665	1664	71.4
Porcentaje Total				74.3

Pseudo R2: .366

Gráfico 4.1: Grupos observados y probabilidades predichas



Probabilidad predicha de ser miembro del grupo de Beneficiarios

Valor de corte: .50

Símbolos: N - No Beneficiario

B - Beneficiario

Cada símbolo representa 20 Casos. A partir de una probabilidad igual a .5, se espera encontrar mayor número de B que de N, tal y como lo muestra el gráfico

En los datos presentados puede verse que el modelo predice relativamente bien las probabilidades de un hogar de acceder como beneficiario al PJHD a partir de su vulnerabilidad, tal como aquí fue definida. El modelo predice en un 71.4% de los casos el acceder al beneficio del PJHD para un hogar, con características asociadas a la

vulnerabilidad, mientras que lo hace mejor aún cuando debe estimar la probabilidad de un hogar no vulnerable de quedarse fuera del programa. En este caso, la bondad de la predicción alcanza casi un 77%, mientras que la variabilidad está explicada en un 37%.

Sin embargo no todas las variables asociadas a la vulnerabilidad tienen el mismo poder predictivo ni van en la dirección prevista.

Tabla 4.2:
Aporte de cada variable asociada a la vulnerabilidad a la probabilidad de ser beneficiario

		B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)
Step 1	INGRESO PER CAPITA	-.002	.000	20.792	1	.000	.998
	SEXO DEL JEFE (M)	-1.756	.071	609.546	1	.000	.173
	REGIONES (NEA)			48.446	5	.000	
	Patagonia	.567	.125	20.480	1	.000	1.763
	NOA	.383	.160	5.713	1	.017	1.466
	Cuyo	.533	.174	9.433	1	.002	1.704
	GBA	.592	.123	23.169	1	.000	1.807
	Pampeana	.907	.134	45.916	1	.000	2.478
	PRESENCIA ANCIANOS (No)	-1.135	.088	167.761	1	.000	.321
	NIV_EDUC (Primar. o inf.)			24.208	2	.000	
	Terciario/Universitario	.169	.133	1.611	1	.204	1.184
	Secundario	-.197	.131	2.265	1	.132	.821
	NIÑOS14 (más de 2)			14.186	3	.003	
	Sin niños	-9.414	3.338	7.953	1	.005	.000
	1 Niño	-9.194	3.339	7.583	1	.006	.000
	2 Niños	-9.280	3.339	7.722	1	.005	.000
	PERS_HOG	.157	.019	65.536	1	.000	1.171
	Constante	8.975	3.343	7.211	1	.007	7906.823

a. Variable(s): IPCF, SEX_JEF, REGIONES, ANCIANOS, NIV_EDUC, NIÑOS14, PERS_HOG.

Este cuadro indica que: a) tal como se intuía, la probabilidad de ser beneficiario del Plan disminuye a medida que aumenta el ingreso per cápita; b) contrariamente a lo que establece la teoría, los hogares con jefas de hogar mujeres tenían una probabilidad de acceder al Plan como beneficiarias mayor a la de los varones; c) también de manera contraria a lo previsto, la presencia de ancianos en el hogar no aumenta la probabilidad de ser beneficiario respecto de no serlo; d) un mayor número de personas en el hogar aumentaba la probabilidad de ser beneficiario del programa; e) si bien hay una mayor proporción de beneficiarios entre los niveles educativos inferiores (53% del total de los

beneficiarios tienen sólo educación primaria o inferior), esta variable no tiene es en el modelo, estadísticamente significativa; f) las variable región geográfica ayuda a explicar en algunos casos la relación entre vulnerabilidad y probabilidad de ser beneficiario; A medida que aumenta la vulnerabilidad (medida por la caída en los ingresos promedio de los hogares allí localizados entre octubre de 2001 y mayo de 2002) de las regiones, aumenta su probabilidad de tener beneficiarios del Plan respecto de la región de referencia. Esto es particularmente en el caso de las regiones del NOA, Cuyo y Pampeana. Aquí hay que tener en cuenta que las diferencias en la cantidad de hogares entrevistados por región puede estar afectando la estimación

El hecho de que la vulnerabilidad de los hogares no explique de manera completa la distribución de beneficios no resulta desalentador a los objetivos del trabajo. En la medida en que las consideraciones políticas pueden haber resultado un determinante adicional en la selección de beneficiarios del PJHD, todavía queda tela por cortar.

A continuación se presenta un posible complemento de explicación basado en el concepto de legitimidad política, según la cual habría sido la búsqueda de legitimación frente las organizaciones más expresivas de la voz ciudadana, la causa de la distribución discrecional de planes sociales por parte del gobierno de Duhalde hacia mediados de 2002.

Rastreando las fuentes de legitimidad en los últimos treinta años de historia argentina

Este pequeño apartado fue concebido para intentar explicar por qué se intenta vincular a la búsqueda de legitimidad con la disminución del conflicto social.

A lo largo de las últimas tres décadas, Argentina tuvo seis gobiernos democráticos; cuatro (J. D. Perón, R. Alfonsín, dos veces C. Menem, y F. De la Rúa) electos por sufragio universal. Los dos restantes (Isabel Perón y E. Duhalde) llegaron al poder a partir de la Ley de Acefalía. En el primer caso, a raíz de la muerte de J. D. Perón, se dio la sucesión automática a través de la Vicepresidenta. En el segundo, fue la renuncia del entonces Presidente De la Rúa y la ausencia de Vicepresidente¹⁴⁴ lo que llevó al Congreso a elegir un sucesor. Luego de tres intentos fallidos, la responsabilidad recayó en Eduardo Duhalde.

Todos los gobiernos mencionados, sumados al de la dictadura militar (1976-1973) sufrieron aumentos y caídas en su popularidad. Si bien legitimidad y popularidad no son la misma cosa, esta última puede ser un buen indicador de la primera.

En el caso de las democracias, es común que la legitimidad de origen brinde a los gobiernos un margen de tiempo y acción razonable para informar a la sociedad e implementar su agenda de políticas públicas (Stokes, 2000).

Pero los mandatos populares, en democracia exigen del gobierno un tipo de legitimidad complementaria. Esta es –al decir de Marcelo Cavarozzi- la legitimidad de desempeño o “sustantiva”, expresada en el grado de acuerdo de los representados –manifestado a través de distintos canales- para con las políticas de gobierno.

¹⁴⁴ A raíz de la renuncia de Carlos “Chacho” Álvarez, el 6 de octubre de 2000.

En regímenes democráticos representativos, el canal por excelencia de expresión de estos consensos es el voto. De hecho, no podríamos encontrar un indicador más representativo de la legitimidad de un gobierno que sus resultados electorales¹⁴⁵.

En Argentina, sin embargo, las expresiones ciudadanas (y corporativas) han complementado y excedido en algunos casos, este último mecanismo. Son, en definitiva, distintas maneras de activar la voz; asonadas militares, manifestaciones populares (de repudio y de apoyo a las autoridades), puebladas¹⁴⁶, “piquetes”¹⁴⁷, huelgas, “cacerolazos”¹⁴⁸, saqueos (Auyero, 2003, Lewcowicz, 2002, Gabetta, 2002).

En los últimos veinte años de democracia, toda una gama de expresiones no electorales de la voluntad popular y de sus distintos sectores -algunas legales (movilizaciones populares, huelgas), otras en el borde de la ilegalidad (cortes de ruta), algunas más directamente por fuera de la ley (las asonadas militares, los saqueos o las violaciones a la propiedad privada de los funcionarios públicos, por caso)- han comprometido la suerte de los gobiernos. Lo rico de estos fenómenos respecto de nuestro análisis, es que en muchas ocasiones la evaporación o confirmación de la legitimidad sustantiva, expresada estrictamente en el desempeño electoral de los gobiernos, habían ya sido anunciadas a partir de estos acontecimientos.

Esto viene a explicar por qué analizar el Plan Jefes en función de la búsqueda de legitimidad del gobierno, expresada en la disminución de la activación conflictiva de la

¹⁴⁵ Teniendo en cuenta que las elecciones cumplan con ciertas condiciones como la competencia abierta, y transparencia institucional. (Al respecto, ver O'Donnell, 1993)

¹⁴⁶ Así se denominó a distintas movilizaciones populares en ciudades del interior del país durante la década pasada, realizadas por lo general como un reclamo directo a las autoridades políticas por el desempleo y la pobreza generalizados provocados por el proceso de reforma del estado de principios de los noventa.

¹⁴⁷ Cortes de ruta realizados por movimientos de desocupados. Su nacimiento y masividad se da a partir de mediados de los noventa.

¹⁴⁸ Así se conoció a la metodología de golpear cacerolas y utensilios de cocina aplicada por los sectores medios urbano como manifestación de repudio a las últimas medidas del gobierno de F. De la Rúa. La noche del 19 de diciembre de 2001, al son de las cacerolas, los habitantes de la ciudad de Buenos Aires se reunieron en distintos puntos de la ciudad y marcharon hacia el Congreso y hacia la Casa de Gobierno. Al día siguiente jueves 20 de diciembre, De la Rúa debió renunciar a su cargo

voz. Es evidente que la legitimidad no depende de la ausencia de conflictividad, sino más bien de las políticas públicas que los gobiernos implementan, que a su vez, generan o no conflicto de acuerdo a sus resultados. El Plan Jefes es una política que además de mitigar las nocivas consecuencias sobre las condiciones de vida que generan el desempleo, el empobrecimiento y la falta de dinero, estaba dirigida a contener el conflicto provocado por a raíz de estos procesos. En medio de esta intrincada correlación no siempre unidireccional, lo que el trabajo busca analizar, en un segundo momento es, si efectivamente el PJHD:

- contribuyó a un aumento de la legitimidad del gobierno de transición, expresado en la disminución de la conflictividad social, y
- y qué tanto tuvo que ver para esto, la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios¹⁴⁹.

Distribución de Planes de Empleo y disminución de la conflictividad social; una relación lineal?

Son los planes de empleo una herramienta de política a través de la cual los gobiernos cooptan a los movimientos opositores con alta capacidad de activación de la voz? ¿Son las manifestaciones violentas un instrumento de chantaje de estos movimientos para obtener políticas sociales favorables?

Difícilmente la evidencia empírica mostrada en esta sección del trabajo arroje resultados contundentes. En el caso argentino, los procesos de desindustrialización,

¹⁴⁹ Por ello, la idea que sustenta esta hipótesis es entonces que el PJHD fue concebido no sólo como una herramienta económica para hacer frente al deterioro acelerado de las condiciones de vida de los hogares argentinos, sino también como un instrumento de legitimación política. El gobierno hace uso de una de sus herramientas, el tesoro (Hood, 1989), para resolver un problema político como es su necesidad de legitimación. Y esta creemos, e intentamos demostrar, estaba en función de su apertura para atender los reclamos ciudadanos pero fundamentalmente de su capacidad para impedir que la activación conflictiva de la voz llegue a tal extremo de quebrar el orden institucional.

desestructuración productiva, fragmentación y desprotección de la fuerza de trabajo y ajuste estructural al interior del Estado, motivaron como se ha visto, el surgimiento de movilizaciones sociales, primero esporádicas y luego cada vez más organizadas, en demanda de fuentes de trabajo.

El actor social nacido al abrigo de esta situación, las organizaciones “piqueteras”, hicieron de la activación de la voz, y de las protestas sistemáticas a través de los cortes de ruta, su arma más poderosa. Un arma a través de la cual han conseguido distintos logros, y les ha permitido consolidar su poder social, fundamentalmente a lo largo del territorio del Conurbano bonaerense.

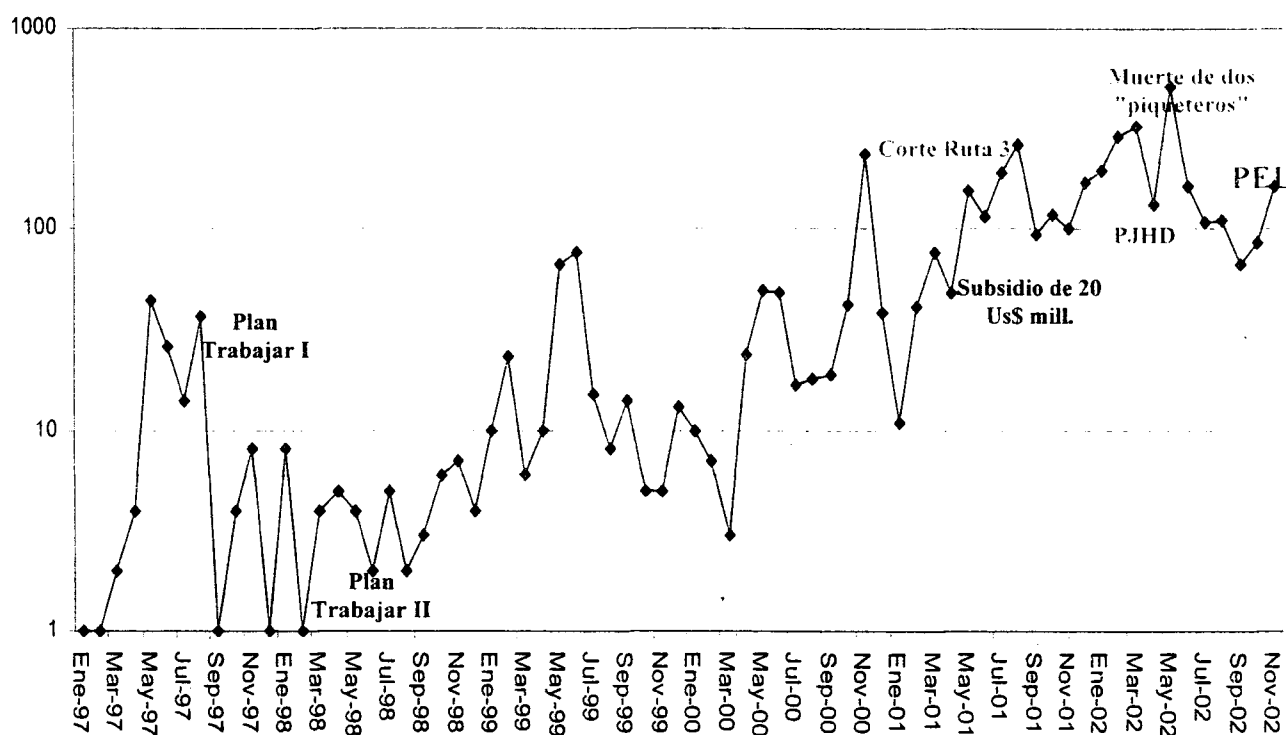
Por su parte, los distintos gobiernos contra los que se han enfrentado entre 1997 y 2002, han mantenido una postura similar, pero no por ello exitosa. Menem (entre 1997 y 1999), De la Rúa (entre 1999 y 2001) y Duhalde durante el 2002, comenzaron su relación con los piqueteros en medio de la desconfianza y el enfrentamiento. En los tres casos, la estrategia gubernamental debió disminuir sus pretensiones, asumiendo y aceptando la capacidad de chantaje de los piqueteros, y aceptando sus condiciones en la mesa de negociación.

Menem comprometió decenas de miles de Planes Trabajar para lograr la desactivación de los múltiples conflictos surgidos como hongos a lo largo de todo el país en abril de 1997 (Svampa y Pereira, 2003). De la Rúa, a través de su Ministra de Trabajo, Patricia Bullrich firmó un acuerdo por el que se comprometía a transferir veinte millones de dólares a los piqueteros que durante tres semanas cortaron la ruta 3, una de las arterias agroindustriales más importantes del país (Caparrós, 2002). Duhalde, finalmente, una vez cerrado el padrón del Plan Jefas y Jefes de Hogar, debió rescatar el Programa de Emergencia Laboral, en julio de 2002, luego de vivir en junio de ese año, el mes más

conflictivo¹⁵⁰ (en términos de número de cortes de ruta a nivel nacional) desde que comenzaron esta clase de manifestaciones en 1996.

¿Tuvieron estas políticas de cooptación algún resultado sobre la disminución de la conflictividad? El siguiente gráfico muestra la relación entre los puntos más álgidos de la protesta social y la implementación de políticas sociales de empleo por parte de las autoridades.

Gráfico 4.2:
Evolución del número de cortes de ruta por mes



Elaboración propia en base a datos del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría www.nuevamayoria.org

El gráfico que aquí se presenta muestra cierta relación entre el número de cortes de ruta y las respuestas políticas de los gobiernos. La relación parece ir marcada por la siguiente lógica. Deterioro en las condiciones de vida, activación de la voz en búsqueda

¹⁵⁰ El 26 de junio de 2002, la policía mató a dos manifestantes piqueteros durante un corte de ruta en Avellaneda, Provincia de Buenos Aires

de respuestas por parte de los gobiernos, indiferencia aparente de estos últimos, escalada del conflicto y endurecimiento en caso de no recibir respuesta, y finalmente la negociación, que parece terminar siendo "leonina" en todos los casos para las autoridades gubernamentales.

A la hora de analizar las estrategias de cada uno de los actores, cabe decir que pareciera que las organizaciones que forman el movimiento de desocupados han sacado buenos réditos de su representación. Y esto último no implica ninguna consideración peyorativa. Es decir, ante la probabilidad de que el conflicto se escape de las manos, los gobiernos pactan. Y pactan, por lo general, porque necesitan legitimar frente a los sectores más desfavorecidos y/o más descontentos las políticas públicas implementadas previamente y que son las causantes del deterioro social que ha propiciado el surgimiento de estos actores.

Presencia de organizaciones "piqueteras" y concentración de planes a nivel territorial

A continuación se presenta un análisis de conglomerados¹⁵¹ para saber si efectivamente, en los municipios del Gran Buenos Aires, la presencia de movimientos "piqueteros" a nivel territorial ha tenido alguna incidencia significativa para que estos municipios reciban una mayor cantidad de planes sociales.

La muestra está conformada por 24 municipios o partidos de la región del Gran Buenos Aires. En esta región se encuentra la mayor concentración territorial tanto de organizaciones de desocupados como de beneficiarios del PJHD. Para analizar si existía alguna vinculación entre estas variables que fuera en dirección de explicar una mayor

¹⁵¹ Esta técnica permite conformar grupos (en este caso de municipios) a partir de la consideración de la distancias más pequeñas que separan a los individuos de análisis. Estas distancias toman en cuenta la posición espacial de cada individuo (municipio) en relación con todos los atributos (variables) que se le asignan.

concentración de planes sociales a partir de la presencia de organizaciones piqueteros se introdujo una variables de control, (% de NBI por municipio) que pudiera estar a su vez relacionada con el volumen de beneficios recibido por cada municipio, y que fuera susceptible de agrupar a las observaciones en torno de sus valores.

Cuadro 4.3
Porcentaje Planes entre hogares, NBI y Presencia de Organizaciones “Piqueteras”
(Municipios del Gran Buenos Aires)

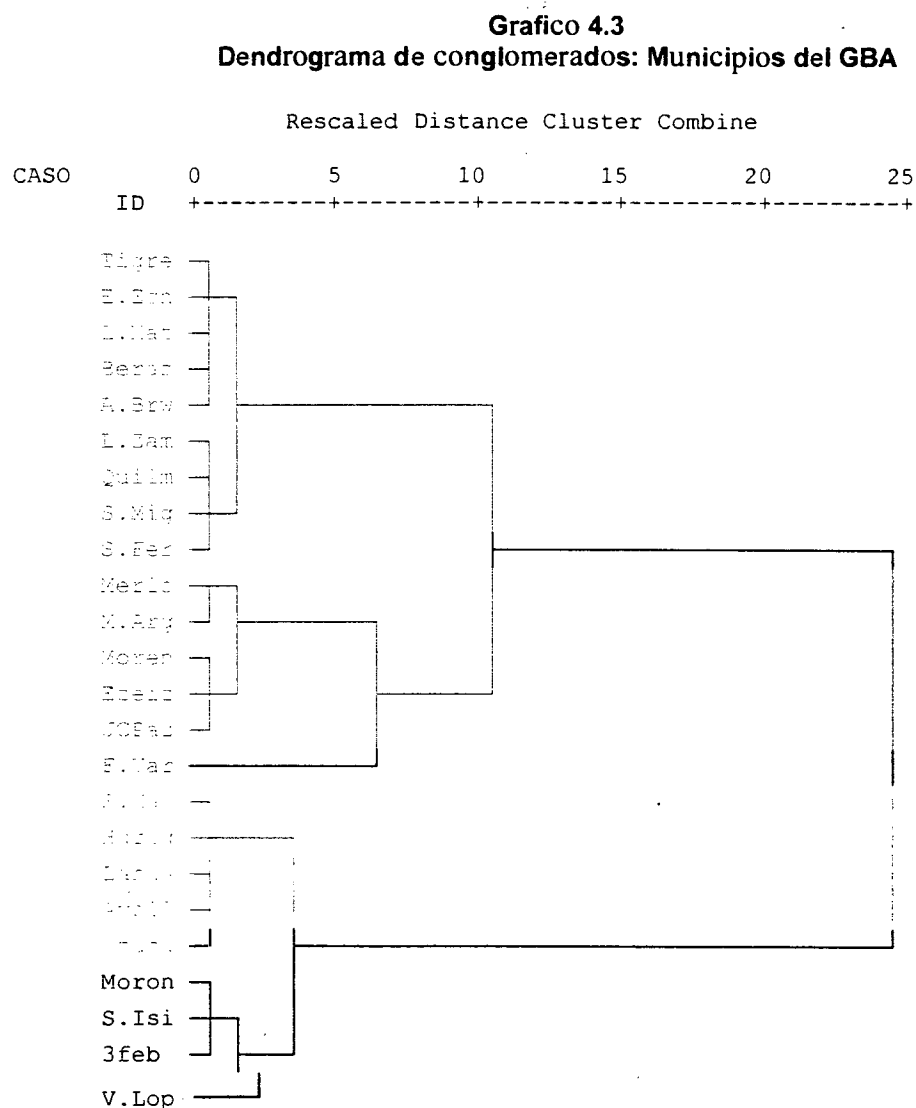
	P.O.P.	Pjhd/hogares	% NBI
LA MATANZA	1	22.1%	16.8
MERLO	0	29.2%	19.8
LOMAS DE ZAMORA	1	22.5%	14.2
QUILMES	1	24.7%	14.7
FLORENCIO VARELA	1	31.2%	26.7
MORENO	0	27.3%	22.0
ALMIRANTE BROWN	1	18.4%	16.3
GENERAL SAN MARTÍN	0	20.5%	11.0
LANUS	1	16.6%	9.9
MALVINAS ARGENTINAS	1	24.8%	19.8
AVELLANEDA	1	21.4%	9.3
JOSE C. PAZ	1	25.6%	23.1
BERAZATEGUI	1	18.5%	16.6
TIGRE	1	15.6%	17.6
TRES DE FEBRERO	0	13.6%	7.6
ESTEBAN ECHEVERRÍA	1	17.9%	17.5
SAN MIGUEL	0	14.9%	15.1
MORON	0	10.6%	6.8
HURLINGHAM	0	16.2%	11.1
ITUZAINGO	0	13.6%	9.3
SAN ISIDRO	0	7.1%	7.0
SAN FERNANDO	0	9.4%	13.5
VICENTE LÓPEZ	0	4.0%	4.3

Elaboración propia en base a datos INDEC (2002), Diario Clarín (2003)
POP (Presencia de organizaciones piqueteras)
Los datos de NBI corresponden a 2001

En función de estos datos se realizó el análisis de conglomerados jerárquicos para divisar como se daba el agrupamiento entre los municipios. De antemano, el hecho de que

la presencia de movimientos piqueteros estuviera medida a través de una variable dicotómica sugería que difícilmente los datos se agruparan en derredor de este atributo.

A continuación se muestra el dendrograma con los conglomerados de municipios que el análisis fue agrupando.



Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional 2001, Diario Clarín (2003) y Ministerio de Trabajo (2004)

El análisis de conglomerados se puede realizar sucesivamente en función de la cantidad de grupos que se quieran formar. El dendrograma muestra como se han ido

agrupando los municipios entre sí a partir de su menor distancia, primero individualmente y luego entre grupos hasta conformar el total. El número de grupos obtenidos estará en función del lugar en el que se quiera hacer la división.

En este caso, vemos que las vinculaciones están mayormente explicadas por las variables % NBI y % de Planes entre hogares. De hecho, si dividiéramos el grupo total de municipios en cuatro obtendríamos una clasificación casi igual a la utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para sus análisis, y que fue hecha con el objetivo de agrupar a los municipios de la región a partir de sus indicadores sociodemográficos¹⁵².

Esta evidencia empírica nos mostraba que el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas del municipio tenía una relación más estrecha con el volumen de beneficiarios del PJHD del municipio que la presencia de organizaciones de desocupados. Para confirmar numéricamente esta relación muestra a continuación un cuadro de correlaciones entre las tres variables.

¹⁵² La metodología utilizada está basada en la correlación de variables, que son las siguientes: – % de población cubierta por algún sistema de salud; – % de hogares con ingresos per cápita en los cuatro primeros deciles; – % de hogares con jefes con educación primaria incompleta; – % de viviendas con baño de uso exclusivo. Mediante técnicas estadísticas se establecieron los siguientes grupos: Conurbano bonaerense 1 (CB1): San Isidro y Vicente López; Conurbano bonaerense 2 (CB2): Avellaneda, La Matanza 1 (el partido de La Matanza fue dividido en dos zonas diferenciadas, Morón, General San Martín y Tres de Febrero; Conurbano bonaerense 3 (CB3): Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes; Conurbano bonaerense 4 (CB4): Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, La Matanza 2, San Fernando y Tigre. Como esta clasificación se realizó para los 19 Partidos del Gran Buenos Aires, los nuevos partidos (cuando reemplazan a uno anterior, como es el caso de General Sarmiento) se consideran dentro del mismo conurbano en que quedó ubicado el partido anterior, aun cuando no se ha estudiado si, analizados de manera separada, alguno de ellos no hubiera integrado otro conurbano. Este es el caso del antiguo partido de Morón, constituido ahora por Morón, Hurlingham e Ituzingó; y también el de General Sarmiento, que ha desaparecido, dejando en su lugar los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel. Fuente: Documento "Qué es el GBA?" (INDEC, 2003)

Cuadro 4.4:
Grado de correlación entre NBI, Piqueteros y Planes sociales

		PIQUET	Benf/hog	NBI
PIQUET	r de Pearson	1.000	.422*	.379
	Sig.		.040	.067
	N	24	24	24
Benf/hog	r de Pearson	.422*	1.000	.812**
	Sig.	.040		.000
	N	24	24	24
NBI	r de Pearson	.379	.812**	1.000
	Sig.	.067	.000	
	N	24	24	24

*. Correlación significativa al 0.05 (2-tailed).

**. Correlación significativa al 0.01 (2-tailed).

Este cuadro muestra que la relación entre Necesidades Básicas Insatisfechas y número de beneficiarios del PJHD es significativa y fue la que permitió la agrupación de los municipios en los conglomerados mostrados más arriba.

Conclusiones del capítulo

Antes que nada debe decirse que las características socioeconómicas asociadas a la vulnerabilidad de los hogares parece explicar en buena medida la probabilidad de un hogar para ser beneficiario del Programa Jefes y Jefes de Hogar.

Respecto de la relación entre activación de la voz y obtención de beneficios sociales, el primer dato relevante es que a diciembre de 2002, las organizaciones “piqueteras” manejaban más de 150.000 planes a nivel nacional y de que el otorgamiento de estos planes suele estar vinculado con una disminución en su actividad de protesta a expresada en los ya clásicos cortes de ruta.

Por otro lado, la búsqueda de una relación más cercana a través del análisis espacial, más allá del intento de agrupación de los municipios en función de estas

variables, queda como una deuda del trabajo a partir la falta de datos precisos respecto de su distribución territorial y pocas inferencias pueden hacerse en este sentido.

Un análisis más exhaustivo en este punto, debería incluir la disputa por el control político del territorio que suele enfrentar a piqueteros y “caciques” o “punteros” políticos locales, algo que excede las dimensiones y pretensiones de este trabajo.

Bibliografía utilizada

Corbacho, A, G. Escribano, M., Inchauste, G.: "Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability". Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003

Gabetta, C.: "La debacle argentina". Barcelona. Icaria, 2002.

Morrison, D.: "Multivariate Statistical Methods" 3a. ed.

Ravaillon, M. y Gallasso, E.: "Plan Jefes y Jefas", En www.worldbank.org World Bank, WP, 2003

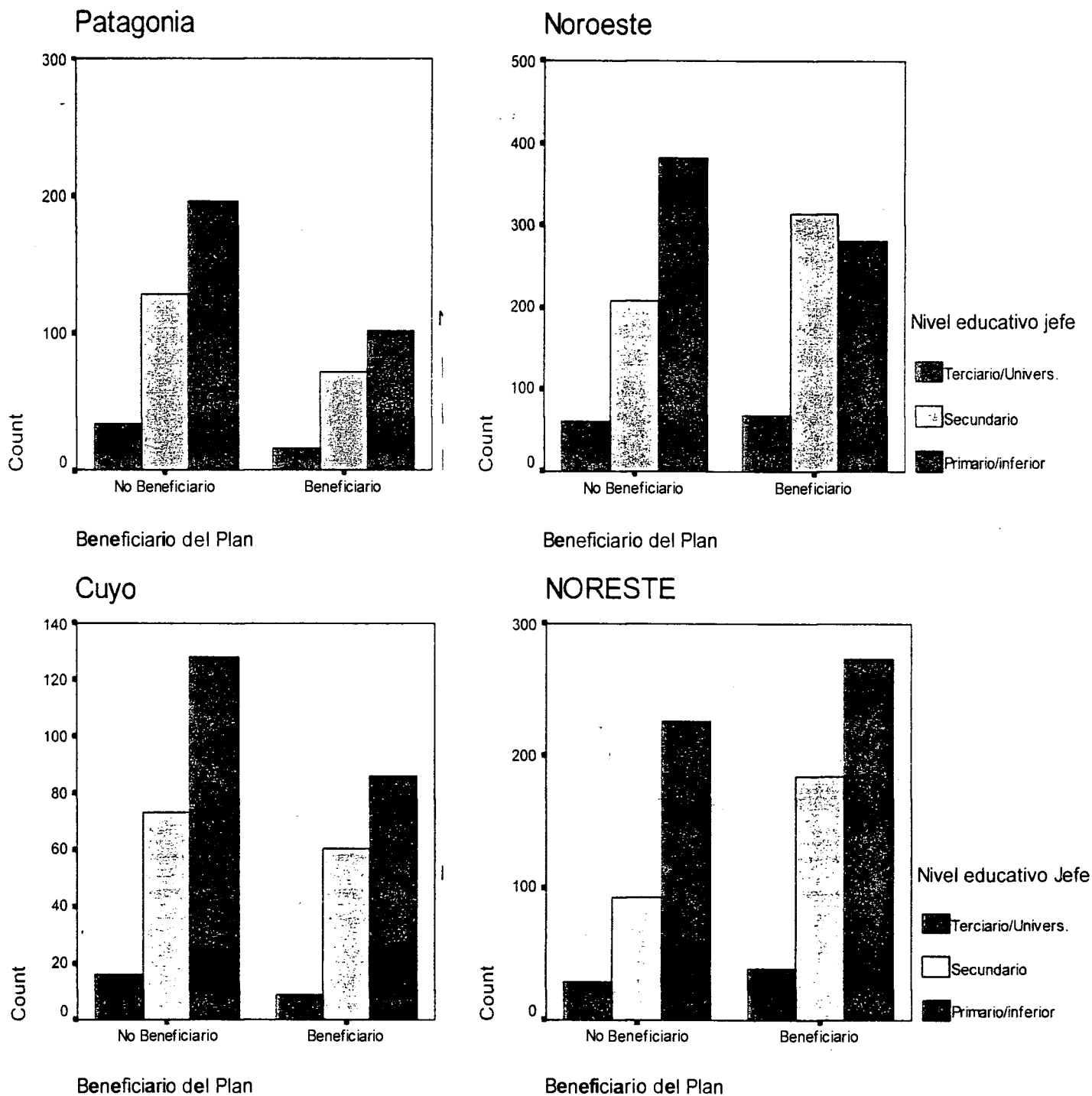
Repetto, F.: "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina (2002-2003): Un estudio de caso sobre el modo en que la política social necesita adaptarse a la emergencia política y socioeconómica". Mimeo, 2004

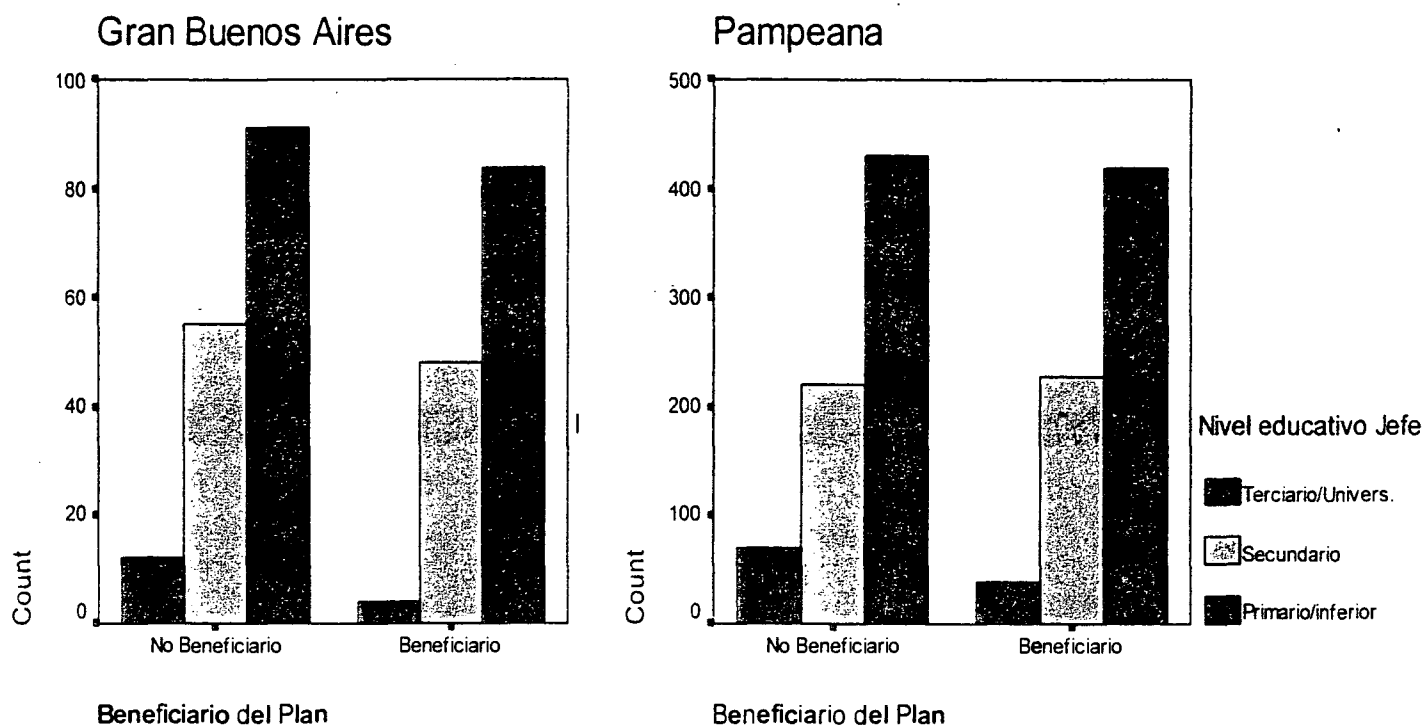
Vinocur, P. y Halperin, L.: "Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa". Santiago de Chile, CEPAL, División de Desarrollo Social, 2004.

Sitios de Internet consultados frecuentemente: www.indec.gov.ar , www.siempro.gov.ar , www.trabajo.gov.ar , www.worldbank.org , www.imf.org , www.iadb.org , www.clarin.com.ar , www.pagina12.com.ar , www.lanacion.com.ar , www.nuevamayoria.org

Anexo Estadístico del Capítulo 4 - Caracterización de los beneficiarios PJHD

1) Variable indicativa de buena focalización en hogares vulnerables - Nivel Educativo del Jefe (Beneficiario vs. No Beneficiario) por Regiones





Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la EPH, Octubre, 2002

2) Variable indicativa de buena focalización en hogares vulnerables – Decil de Ingreso per cápita (Beneficiario vs. No Beneficiario) en todo el país

Tabla de contingencia: Beneficiarios y no beneficiarios por Decil de ingreso per capita familiar

Count	Decil ingreso per capita familiar										Total
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
No Beneficiario	688	468	332	186	173	121	78	79	27	17	2169
Beneficiario	763	639	370	228	120	46	21	20	5	3	2406
Total	1451	1107	702	414	293	167	99	99	32	20	4575

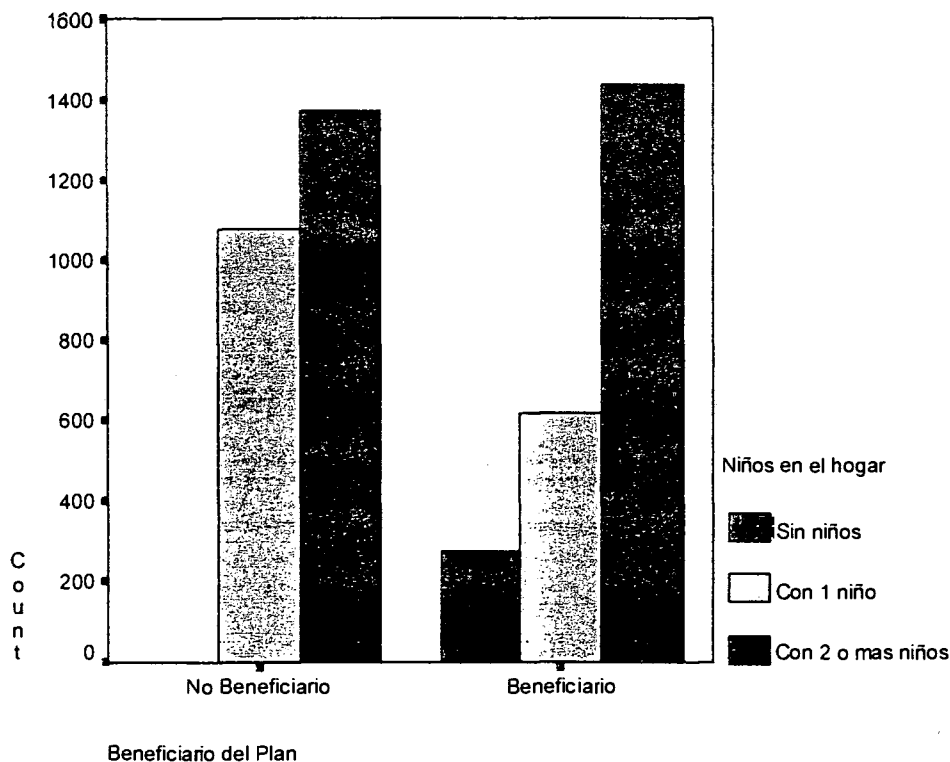
Fuente: Elaboración Propia en base a datos de la EPH, Octubre, 2002.

3) Variable indicativa de buena focalización en hogares vulnerables –Nro. de personas por hogar (Beneficiario vs. No Beneficiario) en todo el país

Tabla de contingencia: Beneficiarios y no beneficiarios por tipo de hogar

			Personas en el hogar			Total
			1.00 Monoper sonal	2.00 Familia Tipo	3.00 5 o mas personas	
Beneficiario del Plan	.00 No Beneficiario	N		1035	1413	2448
		% Beneficiario del Plan		42.3%	57.7%	100.0%
		% Personas en el hogar		54.8%	49.4%	51.2%
		% del Total		21.7%	29.6%	51.2%
	1.00 Beneficiario	N	26	855	1448	2329
		% Beneficiario del Plan	1.1%	36.7%	62.2%	100.0%
		% Personas en el hogar	100.0%	45.2%	50.6%	48.8%
		% del Total	.5%	17.9%	30.3%	48.8%
Total		N	26	1890	2861	4777
		% Beneficiario del Plan	.5%	39.6%	59.9%	100.0%
		% Personas en el hogar	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
		% del Total	.5%	39.6%	59.9%	100.0%

4) Variable indicativa de buena focalización en hogares vulnerables –Nro. de menors de 14 años por hogar (Beneficiario vs. No Beneficiario) en todo el país

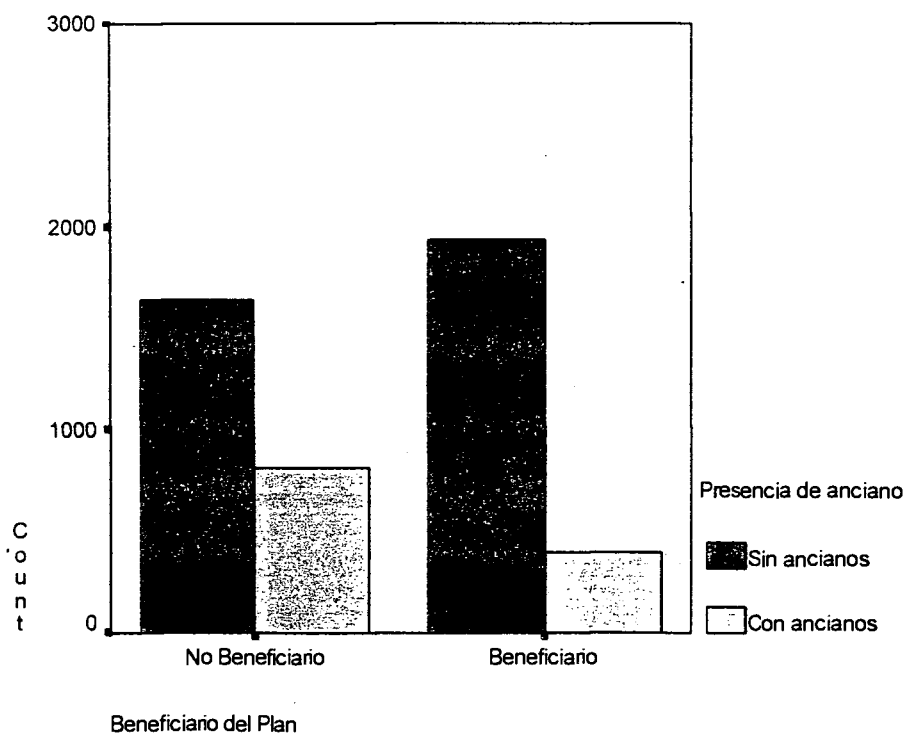


5) Posibles errores de focalización – Sexo del Jefe (Beneficiario vs. No Beneficiario) a nivel nacional

Tabla de contingencia: Sexo del jefe entre Beneficiarios y No Beneficiarios en todo el país

			Sexo del Jefe		Total
			Mujer	Varón	
Beneficiario del Plan	No Beneficiario	N	896	1552	2448
		% Entre Beneficiarios	36.6%	63.4%	100.0%
		% Entre Sexo del Jefe	35.0%	70.1%	51.2%
		% del Total	18.8%	32.5%	51.2%
	Beneficiario	N	1667	662	2329
		% Entre Beneficiarios	71.6%	28.4%	100.0%
		% Entre Sexo del Jefe	65.0%	29.9%	48.8%
		% del Total	34.9%	13.9%	48.8%
Total	N		2563	2214	4777
	% Entre Beneficiarios		53.7%	46.3%	100.0%
	% Entre Sexo del Jefe		100.0%	100.0%	100.0%
	% del Total		53.7%	46.3%	100.0%

6) Posibles errores de focalización – Presencia de ancianos en el hogar (Beneficiario vs. No Beneficiario) a nivel nacional



Capítulo 5:

Conclusiones y perspectivas a futuro

Este último apartado podría ser el más extenso del trabajo. Podría ser un trabajo en sí mismo. Pero sólo será un muy breve cierre a todo lo dicho hasta aquí.

Tanto el Plan Jefas y Jefes de Hogar como los movimientos de desocupados autodenominados “piqueteros” han comenzado a ser objetos de muchos análisis. La mayoría de ellos son de tipo periodístico, y por tanto ciertamente anecdótico, y día a día, a la luz de las irregularidades detectadas en la asignación de los beneficios, creen aportar nuevas evidencias que confirman la espuria pero cierta relación entre clientelismo y política social.

La nobleza obliga a decir que un primerísimo momento, la motivación original del trabajo traía esta carga. Sin embargo, con el correr de las lecturas y relecturas de documentos, datos estadísticos, e incluso del testimonio de los participantes, la intención del autor fue volcándose hacia la búsqueda de nuevos caminos metodológicos que pudieran ayudar a plantear algunos de los muchos problemas que surgen en torno una cuestión tan candente, como es la de la distribución de beneficios que realiza el Estado a través de la política social.

Ello ha permitido detectar una variedad de problemas relevantes –como el clientelismo, la lógica productiva y redistributiva del régimen económico, la disparidad regional o los determinantes mismos del fenómeno del desempleo- que están asociados con el tema aquí analizado pero requieren, a la luz de la evidencia obtenida, de nuevos análisis, enfoques y motivaciones que seguramente ayudarán a desprenderse de los prejuicios tan característicos de la información periodística que solemos consumir al respecto.

Lo primero que hay que destacar como resultado de la investigación, que el Plan Jefas y Jefes de Hogar, a pesar de con ~~manera~~ innegable- con terribles deficiencias

administrativas producto de la discrecionalidad política y de la masividad de su cobertura, ha centrado sus beneficios sobre los sectores más vulnerables de la sociedad argentina. Tanto en términos de la composición, localización geográfica, nivel educativo del jefe, o ingreso per cápita del hogar, los beneficiarios del PJHD son mayoritariamente individuos en riesgo, sin protección social de ninguna índole que resultan ser los más afectados en situaciones de crisis económicas como la que azotó a Argentina entre octubre de 2001 y mayo de 2002.

Otro fenómeno a ser destacado, es que la política social de tipo compensatorio en Argentina ha mostrado largamente sus limitaciones. La recurrencia permanente al diseño de "programas de emergencia" ya sean alimentarios, sanitarios o de empleo, es un indicador de la falta de sostenibilidad de los resultados sociales de estas políticas. Las raíces de los problemas que generan las necesidades que estos programas intentan mitigar permanecen inalteradas. El Estado a partir de los noventa se ha inmiscuido en la realidad de estas poblaciones objetivo, pero se ha retirado de la regulación de las lógicas de reproducción económica y representación política que hacen posible el crecimiento de la brecha de ingresos entre ricos y pobres, el desempleo, y el empobrecimiento generalizado. Y las organizaciones surgidas en representación de aquellos intereses que el Estado ha dejado de proteger, los desocupados por caso, han adquirido una lógica clientelar que las fragmenta, diluye su contenido y las enfrenta con el resto de la sociedad. La adopción de un modo de representación de intereses similar al esgrimido por el sistema político y la explicitación de un *modus operandi* según el cual se chantagea a la autoridad a través del deterioro del orden social e institucional para obtener réditos económicos más o menos

inmediatos puede tener motivaciones estratégicas¹⁵³ pero debilita el apoyo de estos sectores a raíz de lo que se considera un vaciamiento moral del justo reclamo a favor de nuevas transformaciones en el mundo laboral.

Un poco a raíz de estos supuestos, se intentó establecer el tipo de vinculación existente la sistematización de la protesta social y las políticas sociales expuestas como moneda de cambio a la desactivación de la voz y sus consecuencias sobre la equidad de los resultados de dichas políticas.

Lo que la evidencia documental muestra es que efectivamente la relación existe e incluso es reconocida por los mismo actores. Sin embargo, los datos estadísticos, no siempre elaborados en función de nuestros intereses de investigación, no alcanzan un nivel de significancia suficiente como para ser definitivos en nuestras conclusiones.

En Argentina, desde el surgimiento de los “piqueteros”, y mayormente a raíz de la percepción social de la incapacidad (falta de voluntad?) de los gobiernos para resolver las situaciones de crisis, los niveles de activación de la voz y de violencia social han crecido enormemente. Y ello ha disparado respuestas gubernamentales asociadas a beneficiar a estos sectores descontentos. Pero la evidencia que esperábamos obtener respecto de la mayor concentración de beneficios en territorios caracterizados por la presencia de organizaciones “piqueteras” no ha resultado significativa en términos estadísticos, respecto de otros determinantes.

Todo lo que este trabajo puede afirmar, desde una perspectiva de política pública es la existencia de una relación entre activación de la protesta y obtención de beneficios, que no es lineal pero sí evidente. Ello sugiere la necesidad de profundizar el análisis AL menos desde dos perspectivas: la primera relacionada con un enfoque de política pública y

¹⁵³ Y ser en función de demandas que muy pocos se atreverían a cuestionar

destinada a analizar la viabilidad de configuraciones institucionales inclusivas, donde los derechos ciudadanos vigentes y universales impidan el tutelaje (y por tanto falta de libertad) al que se ven obligados los sectores más desfavorecidos. La segunda, más vinculada a enfoques sociológicos y/o antropológicos que permitan un mayor acercamiento a las personas que conforman estos movimientos, sus motivaciones, sus logros, y su autopercepción del fenómeno del fenómeno como estrategia de supervivencia frente a la exasperante falta de oportunidades que le depara la cotidianeidad.