

# **Antecedentes y primer año del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”: de la crisis de legitimidad a la “paz social” y el “derecho social universal”.**

Pablo Francisco Di Leo.

Cita:

Pablo Francisco Di Leo (2004). *Antecedentes y primer año del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”: de la crisis de legitimidad a la “paz social” y el “derecho social universal”*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/631>

## **Antecedentes y primer año del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”: de la crisis de legitimidad a la “paz social” y el “derecho social universal”**

Lic. Pablo Francisco Di Leo

pdfileo@yahoo.com

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

### **Introducción**

Desde su lanzamiento a principios de 2002, el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” (PJJHD) adquirió un lugar central en las políticas sociales, tanto por sus aspectos institucionales (dimensión nacional, nivel presupuestario, cobertura poblacional) como por sus dimensiones político-simbólicas (que analizaremos particularmente). En este sentido, teniendo como principal antecedente a los “Programas Trabajar”, el PJJHD ocupó y ocupa un lugar estratégico en la actual definición de la “cuestión social” y es un eje de disputa y constitución identitaria para nuevos y diversos actores socio-políticos. El objetivo de nuestra tesis de maestría es identificar algunas articulaciones entre el desarrollo del PJJHD y la actual etapa del régimen social de acumulación (RSA) de nuestro país, teniendo en cuenta el nuevo escenario político constituido a partir de las profundas y simultáneas crisis económica, de integración social y de legitimidad de 2001. Partiendo de este marco, el objetivo específico de la etapa de investigación plasmada en nuestra ponencia es construir el campo de posiciones y relaciones entre los principales agentes estatales y sociales que participaron, a nivel nacional, del proceso de formulación e implementación durante el primer año del PJJHD. Con dicho objetivo, en primer lugar, proponemos algunas herramientas conceptuales para problematizar el lugar político-social de las políticas sociales. A continuación, sintetizamos las principales características del RSA neoliberal y su definición de la “cuestión social”, haciendo hincapié en los antecedentes del PJJHD. Luego, nos abocamos a su análisis histórico-político, retomando el contexto de la crisis de legitimidad de fines de 2001 y las

principales posiciones y vinculaciones entre los agentes estatales y sociales en torno a la definición del PJJHD, a nivel nacional, durante 2002. Finalmente, utilizando las categorías propuestas en la primer parte, formulamos algunas reflexiones sobre las implicancias político-simbólicas del plan en relación al movimiento orgánico del RSA neoliberal.

### **1. Algunas herramientas conceptuales para *problematizar* las políticas sociales**

Desde una relectura de la tradición teórico-política marxista –especialmente desde su matriz gramsciana-, José Nun (1987) recurre al concepto de *régimen social de acumulación* (RSA) para recuperar una concepción dinámica y articulada de *Estado y sociedad civil*. El RSA comprende el conjunto de *instituciones y prácticas de actores* que, a la vez, son condición de posibilidad y producto histórico de un determinado *proceso de acumulación de capital*. Desde una relectura acertada, Claudia Danani (1996) le incorpora aquellas *regulaciones* que, al normatizar espacios de interacción entre actores, si bien no llegan a ser instituciones, inciden en la acumulación y/o redistribución de capital (por ejemplo, regímenes de promoción industrial, decretos de desregulación, etc.).

Asimismo, Nun destaca el carácter histórico-pluridimensional del RSA, identificando analíticamente tres grandes fases: i) *emergencia*, ii) *consolidación y expansión* y, finalmente, iii) *descomposición y decadencia*, que puede llevar a una crisis generalizada del régimen. Justamente por su carácter complejo e históricamente específico, nada podemos decir *a priori* acerca de la duración y características de cada una de estas etapas. Esta concepción permite superar el “economicismo” de la noción clásica de *modo de producción*, colocando en su centro la dimensión política de la vida social. Por ende, rompe con las visiones “estadocéntricas y sociocéntricas”, que impiden captar las complejas y simultáneas “dialécticas de estructuras y estrategias” que van configurando históricamente lo político, lo social y lo económico.

En este punto, podemos recurrir al aporte de Pierre Bourdieu (1997), ya que consideramos que su definición de *Estado* es compatible con la perspectiva que aquí desarrollamos. Para el sociólogo francés, el mismo no puede reducirse *apriorísticamente* ni a sus manifestaciones *materiales -aparato-*, ni a sus dimensiones *universales –espíritu o forma-* sino que, a partir del análisis histórico-sociológico, deberá reconstruirse su génesis. El análisis de todo *orden* político-social debe partir de una genealogía de las prácticas de los actores, sus relaciones de fuerza, las regulaciones e instituciones que (re)crean permanentemente, todos los cuales son, a la vez, productos y condiciones de posibilidad de un determinado momento del RSA.

Asimismo, el autor francés aporta nuevas dimensiones que enriquecen el análisis de dicho proceso de acumulación, complejizando la noción de *capital*. El Estado es, a la vez, el resultado y la condición de un proceso de concentración de diferentes tipos de capital: de *fuerza física o de instrumentos de coerción* (ejército, policía), *económico, cultural o informacional, y simbólico*. Bourdieu hace hincapié en esta última especie, ya que la considera un *metacapital* que le otorga al Estado un poder sobre los demás campos, posiciones y dominios: detenta el *monopolio de la violencia simbólica legítima*, materializado históricamente en prácticas, regulaciones e instituciones destinadas a fijar e inculcar principios de división conformes a su propia estructura.

Como Bourdieu (1990) señala en otro de sus textos, si bien el campo político ocupa un lugar privilegiado, generando, regulando y reproduciendo las reglas de intercambio entre los otros campos que componen el espacio social, nunca llega a cerrarse o suturarse definitivamente. Es una arena en la que permanentemente se enfrentan agentes de diversos campos y, merced a *homologías de posiciones*, establecen *alianzas* que les permiten disputar el monopolio de la *expresión legítima de la verdad*.

O sea, el Estado debe permanentemente generar, transmitir e incorporar en los agentes, “imágenes” de sí mismo que los proyecten como un “espíritu universal y racional” para

legitimarse, “naturalizándose” de esta manera ante el conjunto del espacio social. En términos de Nun (1987), todo RSA supone la existencia de mecanismos que coordinen y articulen los *modos de legitimación* que le son propios. En este sentido, Jürgen Habermas (1998: 90) -retomando a Edelman y Luhmann- afirma que el “sistema político” conforma lo “público” mediante la organización de la atención por ámbitos, desplazando otros temas, problemas y argumentos por debajo del “umbral de atención, sustrayéndolos a la opinión pública”.<sup>1</sup>

Sin embargo, como nos lo recuerda Bourdieu, desde la concepción gramsciana de *hegemonía*, debemos tener siempre presente en nuestros análisis que estos mecanismos son efectos del *movimiento orgánico del bloque histórico*.<sup>2</sup> Por ende, si bien tienen indudables correlatos objetivos en las prácticas de actores, regulaciones e instituciones públicas y privadas que conforman un RSA, no por eso dejan de ser expresiones contingentes de una determinada situación histórica en las relaciones de fuerza de los agentes que componen un espacio social.

Desde este campo conceptual, podemos retomar una definición de *políticas sociales (PS)* que capte sus complejidades y, al mismo tiempo, nos sirva como herramienta para el análisis. Como señala Claudia Danani (1996), las mismas ocupan un lugar central en el RSA. Las múltiples prácticas, regulaciones e instituciones que conforman su campo operan específicamente en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo. Asimismo, las PS no están asociadas a la distribución primaria del ingreso –derivada directamente del proceso de producción-, sino a las condiciones de redistribución de las diversas especies de capital según la fase del RSA dentro de la cual se configuran históricamente. En íntima vinculación con la dimensión anterior, las PS contribuyen al proceso de legitimación e integración de un “orden como totalidad”, lo que las define como *políticas* en sentido amplio. Como lo destacan Danani (1996) y Estela Grassi (2000), las PS son un “espacio crítico”: mediante su capacidad de definir, normatizar y normalizar la “cuestión

social”, dicho campo de las políticas públicas participa activamente en la producción y reproducción –siempre mediada por las contradicciones y relaciones de fuerza de los diversos agentes implicados- de una definición hegemónica de “lo social”.

## **2. Dialéctica de las políticas socio-laborales en el RSA neoliberal**

Durante la década de 1990, los bloques de poder dominantes nacionales -conformados desde mediados de la década del '70- articulados con los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica -FMI, BM, BID- emplearon la soberanía estatal para implementar las llamadas “reformas de primera generación” impulsadas desde el denominado “Consenso de Washington”. Agitando el fantasma del “caos hiperinflacionario”, las mismas se dirigieron a modificar el rol, límites y estructura del Estado, disminuyendo sus *espacios de autonomía*, es decir, su capacidad para fijar objetivos, metas acordes e instrumentos eficaces y eficientes para alcanzarlas (Vilas, 2000).

Como sintetiza Rubén Lo Vuolo (2001: 45), mediante la violencia simbólica legítima ejercida por los agentes “saber convencional”, se fue conformando como principal modo de legitimación del RSA neoliberal al “individualismo competitivo y productivo”, consolidando, alrededor del mismo, profundas transformaciones en las instituciones, regulaciones y prácticas de los actores. Entre las principales expresiones materiales y simbólicas de este modo de legitimación hegemónico, el autor destaca:

- la “Ley de Convertibilidad” estricta entre la moneda local y el dólar;
- la “privatización” de las empresas públicas más importantes a precios bajos, con garantía estatal de tarifas y, en algunos casos, de ganancias;
- eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, abriéndose la economía al libre movimiento de capitales –sin ningún tipo de regulación estatal-;

- diversificación del riesgo de los acreedores externos a partir del Plan Brady, estableciéndose estrictos programas de cumplimiento bajo la supervisión de organismos internacionales y el propio gobierno norteamericano;
- modificación de la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de “empleo parcial” (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido y aliviando las responsabilidades del empleador frente a los “riesgos laborales”.

Las transformaciones en este último eje se legitimaron como “solución” al acelerado aumento de la desocupación, tendencia que las mismas no solo no revirtieron, sino que complementaron, contribuyendo al crecimiento de los fenómenos de subocupación y precariedad laboral (Beccaria, 2001). Como se observa en el Cuadro N° 1 del Anexo I, entre 1991 y 1999 la tasa de desempleo creció del 6 al 13,8%, mientras que la de subempleo subió del 7,9 al 14,3%. Este proceso de redistribución económico-social se manifiesta en toda su magnitud en la evolución de la brecha de ingresos entre el 10% más pobre y el 10% más rico de la población (ver Cuadro N° 2). Mientras en 1990 el cociente entre el ingreso promedio del decil más rico y el decil más pobre de la población era de 15,1, en 1999 da como resultado 23,7. Por lo tanto, la brecha entre ambas fracciones de la población se incrementa en un 57% durante la mencionada década (Cuadro N° 3).

Sin embargo, en la definición de la “nueva cuestión social” los discursos del “saber convencional” evitaron toda referencia a las relaciones sociales que la generan y reproducen, traduciéndola como los “costos sociales” del restablecimiento de la autonomía del mercado. Por un lado, la “pobreza” –sistemáticamente ausente en los discursos oficiales y estratégicamente presente en las “usinas de pensamiento” del BM, BID e Iglesia Católica-, se asoció a las situaciones de “carencia” (de bienes, servicios, recursos para la supervivencia, educación, capital cultural, disposiciones, poder, aspiraciones, normas, y/o trabajo). De allí desprenden la necesidad de PS

“compensatorias” y “racionalmente focalizadas hacia los verdaderos beneficiarios” - planificadas y/o ejecutadas, en su mayoría, con intervención directa de los mencionados organismos o de ONGs, en su mayoría colocadas como meras intermediarias- (Grassi, 2000; 2003).

Por otro lado, el “desempleo” fue tratado independientemente del problema anterior, definido y encarado como un “problema de la economía”, impuesto sobre los sujetos implicados (Grassi, 2003: 81). Las políticas laborales de la década del '90 buscaron subordinar la fuerza de trabajo a las condiciones del RSA neoliberal: desindustrialización, concentración y reestructuración regresiva. Posibilitado por -y a su vez profundizando- el debilitamiento, la complicidad y/o la deslegitimación de las organizaciones sindicales, fueron desmantelándose los mecanismos de protección estatal de los trabajadores frente al capital, imprimiéndose en sus cuerpos y los de sus familiares el “dogma del individualismo competitivo o productivo”.

Así, “*el derecho a trabajar* con derecho a un salario mínimo, estabilidad de la ocupación, etc., devino en mera *necesidad de trabajar* bajo mínimos requisitos contractuales de amparo” (Grassi, 2000: 68). En dicha definición convergían las dos líneas discursivas que coexistieron durante todo el proceso: a) el discurso económico, según la cual el trabajo humano entra como mero factor del mercado, requiriendo la permanente adaptación - reformas laborales mediante- a sus demandas; y b) el discurso moral, que se centró en el sujeto individual, realizado en su humanidad por el trabajo. Así, el “pensamiento único” neoliberal buscó fijar, como uno de sus logros y pilares fundamentales, nuevas definiciones y vinculaciones entre el “trabajo” y la “ciudadanía”. En este sentido, el primero se reduciría al ámbito privado (en términos morales y/o económicos), diferenciándose de la ciudadanía y, por lo tanto, de “la política misma” (Danani, 1998).

A nuestro entender, durante la fase de consolidación y expansión del RSA neoliberal en nuestro país se redujeron los espacios de autonomía estatal desde los que se regulaban e

institucionalizaban los derechos sociales –el campo de las PS-. De esta manera, desde la soberanía de Estado -en sus planos económicos, cultural y simbólico- se privilegiaron aquellas definiciones del trabajo vinculadas a los intereses de los actores sociales dominantes, acentuándose el polo particular y mercantil del mismo –“necesidad de trabajar”- a costa de su dimensión genérica –“derecho a trabajar”-.

Una manifestación arquetípica de la articulación entre trabajo y ciudadanía en las PS de los ´90 -antecedente más relevante de los PJJHD- fueron los “Programas Trabajar” (PT). El PT I, implementado en 1996 y 1997 -durante el segundo período de gobierno de Carlos Menem- con financiamiento del BM, dependía de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Registra como antecedentes otros denominados programas de empleo, como el “Programa Intensivo de Trabajo” (PIT), el “Programa de Asistencia Solidaria” (PROAS) y el “Programa de Entrenamiento Ocupacional” (PRENO). Dentro de la tipología de Programas administrados por dicho Ministerio, el PT pertenecía a los “Programas de Empleo Directo”.<sup>3</sup>

Tuvo como objetivos explícitos brindar un ingreso a desocupados en períodos de búsqueda de empleo, mejorar sus posibilidades de inserción laboral y contribuir al desarrollo de la infraestructura económica y social de las comunidades. Con dichos objetivos, se propuso “fomentar las oportunidades de empleo transitorios para los grupos de desocupados más vulnerables, optimizando la asignación de recursos y la focalización de los beneficiarios” (Banco Mundial, 1998).

El PT I se implementó a través de proyectos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. El Programa financiaba el componente de mano de obra necesario para realizar las obras, que se efectivizaba a partir de un apoyo económico no remunerativo de hasta seis meses, por un monto de

\$200 por beneficiario. Estaba dirigido a desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo. El 50% de los beneficiarios seleccionados debía ser único sostén de familia, con por lo menos dos personas a cargo. El PT II constituyó la segunda etapa del programa, iniciada el 1º de mayo de 1997 y finalizada el mismo día de 1998. Tuvo importantes modificaciones con relación al PT I, principalmente en la importancia del financiamiento disponible -PT I: \$ 93.000.000 y PT II: \$ 162.000.000-, en los mecanismos implementados y en la población cubierta.

Como se desprende de las evaluaciones realizadas por el SIEMPRO (1997; 1998), los PT se insertaron dentro del modelo hegemónico de PS “compensatorias y racionalmente focalizadas”: “el principal logro del Programa es que el 40% de los beneficiarios pertenecían a hogares cuyos ingresos per cápita se ubicaban en el 5% más pobre de la población total. El 60% restante se ubicaba entre el 10% más pobre.” Si bien, como se indica en el Cuadro N° 4 del Anexo I, los PT generaron un importante crecimiento en los beneficiarios de programas de empleo, si los relacionamos con los citados indicadores socio-laborales (Cuadro N° 1), es evidente que no tuvieron una influencia significativa ni en la situación social ni en el mercado de trabajo. Por ende, no pueden considerárselos dentro de la *política de empleo propiamente dicha*.<sup>4</sup>

Sin embargo, retomando a Grassi (2003), podemos decir que las *políticas de asistencia social al empleo* (PASE), ocupan un lugar importante en el proceso de legitimación del RSA en general y, en particular, de su configuración del mercado laboral:

- Al identificarse estadísticamente como “empleo” categorías tan diferentes como “beneficiarios” y “empleados”, se contribuye a la naturalización de situaciones muy distintas, tanto en términos de relaciones sociales como de experiencias de los sujetos, reforzándose la definición de “trabajo” como “carencia” que puede ser resuelta estatalmente “sin distorsionar el funcionamiento del mercado laboral”.

- El “trabajo por contraprestación” vía planes laborales, si bien resulta superfluo en el mercado laboral (tareas innecesarias, aleatorias y volátiles en las que las fuerzas empleadas se gastan en acciones discontinuas que no alcanzan a ser socialmente valoradas), pueden participar en la regulación del nivel de salarios y al proceso de naturalización de las condiciones de flexibilización, precariedad e informalidad laboral.
- Al institucionalizar actividades y relaciones laborales segregadas del mercado de trabajo participan, retomando la definiciones de Nun (2001), en el proceso de “afuncionalización de parte de los excedentes de población para evitar que se volvieran disfuncionales”. De esta manera, aún generando “contraprestaciones” e invocando la participación de “actores de la sociedad civil” en sus formulaciones e implementaciones”, las PASE contribuyen a afuncionalizar parte de la *masa marginal* generada por el RSA neoliberal.<sup>5</sup>

En relación a este último punto, consideramos que para un correcto análisis de la definición de la cuestión social durante el proceso de consolidación del RSA neoliberal es fundamental tener en cuenta los principales actores que se fueron conformando frente al “nuevo orden” a partir de múltiples y heterogéneas formas de resistencia. Como desarrollan, a partir de un minucioso recorrido histórico, sociológico y geográfico, Maristella Svampa y Sebastián Pereyra (2003), la relación salarial ausente sirvió de eje alrededor del cual se produjo el “milagro sociológico” de la emergencia, durante los ‘90, de los primeros “movimientos de desocupados” de nuestro país.

Las “puebladas y piquetes” de 1996 y 1997 –en las ciudades petroleras de Cutral-Co, Plaza Hincul (provincia de Neuquén), Mosconi y Tartagal (Salta)- tuvieron como una de sus principales fuentes la movilización de algunos gremios (municipales y docentes) que luego se fueron articulando –utilizando poco a poco la denominación de “piqueteros”- con partidos de izquierda y “organizaciones territoriales” alrededor de eterogéneas demandas vinculadas al trabajo: la (re)creación de puestos laborales, su transformación, la

asignación de planes de asistencia laboral –principalmente, PT-. Paradójicamente, alrededor de aquellas PS que contribuían a naturalizar las nuevas condiciones de mercantilización-deshumanización del trabajo y a “afuncionalizar la masa marginal”, generadas en el RSA neoliberal, fueron surgiendo los únicos sujetos político-sociales que podrían, entre fines del 2000 y 2001, disputar los núcleos centrales de su hegemonía. En este sentido, desde los orígenes del movimiento, los distintos actores estatales se constituyeron tanto como los principales agentes de represión física y simbólica como los interlocutores fundamentales de las demandas de las “organizaciones piqueteras” (OP). Durante todo el período trabajado, el devenir histórico de las posiciones y relaciones de fuerza entre los distintos niveles de gobierno y las OP fueron modificando los núcleos identitarios y las estrategias político-sociales de estas últimas.<sup>6</sup>

### **3. De la crisis de legitimidad a la centralidad política de la “cuestión socio-laboral”**

En diciembre de 1999 asume la presidencia Fernando De la Rúa, candidato de la Alianza –frente electoral que unificaba a la UCR y el FREPASO-. En el campo de las PS, durante su gobierno se le dio continuidad (con escasas excepciones) y, en algunos casos se profundizó, la lógica “asistencialista y focalizada”. En este sentido, se continuó la subordinación a los “mandatos del saber convencional” del BM y BID, reformulando el PT. Este programa venía disminuyendo su cobertura desde 1998 y el gobierno de la Alianza continuó con esta tendencia (Cuadro N° 4), y puso en marcha una nueva PASE: el “Programa de Emergencia Laboral” (PEL).<sup>7</sup>

Antecedente del PJJHD, el PEL promovió la conformación de “consejos de emergencias”, más tarde denominados “comités de crisis”, para la distribución de los planes de empleo. En estos espacios participaban intendentes, cámaras empresariales, representantes de la Iglesia Católica y organizaciones de desocupados de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de la CCC. Como en la experiencia de los PT, estos arreglos

institucionales funcionaron como dispositivos de control y regulación de la distribución de recursos económicos y políticos en el territorio y, simultáneamente (“como consecuencia indeseada de la acción”), sirvieron de escenarios en los cuales las OP más importantes se fortalecieron, las pequeñas adquirieron autonomía y, en conjunto, se proyectaron a nivel nacional, consolidándose hacia fines de 2000 y durante 2001 como actores centrales en la disputa por la redefinición de la “cuestión social” (Svampa – Pereyra, 2003).

En el plano político-económico, si bien la Alianza llega al gobierno con un discurso institucionalista-anticorrupción, que buscaba diferenciarse de la gestión del presidente Carlos Menem, sostuvo su gestión en el modo de legitimación centrado en el “individualismo competitivo y productivo”. Expresiones claras de esta continuidad fueron los agentes y las estrategias desplegadas por los mismos para mantener, a toda costa, los pilares del RSA neoliberal durante las profundas crisis desarrolladas en el año 2001:

- En febrero estalla una crisis financiera en Turquía que se “contagia” a Argentina y en marzo, se nombra como Ministro de Economía (ME) al liberal Ricardo López Murphy, quien propuso un fuerte ajuste fiscal, debiendo irse poco después por la resistencia de distintos sectores a sus medidas. Su sustituto fue Domingo Cavallo, el arquitecto de la convertibilidad, al cual el Congreso le otorgó “superpoderes”. Cavallo, respaldado por una declaración del FMI, propuso una diversificación de la convertibilidad en dirección al Euro, pero no cuestionó el principio de la convertibilidad.
- En julio, el “superministro” anunció la meta del “déficit cero”: se recortó en un 13% los salarios públicos y las pensiones de más de 500 pesos. Estos recortes significaron una rebaja del gasto público pero a su vez implicaron una aceleración de la recesión y una caída de la recaudación. Aquí se desencadenó una espiral recesiva con efectos especialmente brutales en las provincias, por lo que algunos gobiernos provinciales emitieron bonos como medio de pago de una parte de los salarios públicos.

- En agosto resultaba cada vez más previsible una devaluación y una crisis financiera, por lo que el gobierno solicitó otro crédito del FMI, el cual fue concedido, pero su efecto fue efímero: había una fuerte fuga de capitales, Argentina fue evaluado como el país más riesgoso para prestar y las tasas de interés explotaron. Aún con una reestructuración de la deuda interna del Estado, la crisis fiscal se agravó.
- En diciembre, para proteger el sistema bancario de la fuga de capitales, el gobierno limita a U\$S 250 la cantidad semanal que podrá retirar cada ciudadano de su cuenta bancaria, medida que se conocería con el nombre de “corralito” financiero. El FMI decide no conceder un préstamo de U\$S 1.260 millones ante la falta de cumplimiento de las metas fiscales de Argentina y el BM y BID congelan préstamos de 1.230 millones de euros. Cavallo amplía a 1.000 pesos a la semana la cantidad de efectivo que pueden sacar los argentinos y a 10.000, el máximo que pueden sacar del país. Al día siguiente, el superministro admite que el país ha entrado en una “virtual” suspensión de pagos y se traslada urgentemente a Washington para negociar con el FMI la concesión del préstamo. No lo consigue y el 18 de diciembre renuncia al ME.
- El 19 de diciembre, ante la multiplicación de las movilizaciones de distintos sectores sociales, la fuerte oposición (aunque disgregada) del peronismo y de sectores de la propia Alianza, los saqueos como realidad (y como amenaza) en gran parte del país, Fernando de la Rúa, yendo en contra de las disposiciones constitucionales, declara “el Estado de Sitio en todo el territorio nacional; para asegurar la ley y el orden en el país”, invocando nuevamente “a un amplio y responsable consenso para lograr las soluciones”. La respuesta fue una de las más importantes movilizaciones populares – los denominados “cacerolazos”- en muchas urbes del país y, especialmente, en la Ciudad de Buenos Aires, que, luego de un intento desesperado por sofocarla con una salvaje represión, llevaron a la renuncia del Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

Si bien estos hechos constituyeron claros síntomas de una grave crisis socio-económica, consideramos que se proyectaron más allá de una nueva puja distributiva: resignificados por el crecimiento y complejización de los actores (especialmente las OP) y estrategias contrahegemónicas, llevaron a la más profunda crisis de legitimidad en la historia del RSA neoliberal. El conjunto de medidas reseñadas, entre que las que el “corralito financiero” y la declaración del “Estado de Sitio” fueron arquetípicas, terminaron de destruir la ficción legitimante neoliberal del acceso –por la puerta del “individualismo productivo y competitivo”- al mercado “como sustituto de un espacio público de reconocimiento social y constitución de ciudadanía” (Pérez, 2002: 3).

Sin embargo, la dispersión y diversidad de fuerzas y estrategias que participaron de este proceso de deslegitimación del RSA no pudieron articularse en un bloque político-social con un proyecto contrahegemónico. La experiencia que más se acercó fue la consulta popular por un “Seguro de Empleo y Formación” formulada en 2000 por el “Frente Nacional contra la Pobreza, por el Trabajo y la Producción” (FRENAPO) –compuesto por organizaciones sociales de alcance nacional como la CTA, la FAA y sectores de la Iglesia Católica-, que en diciembre de 2001 logró la adhesión de alrededor de 3.000.000 de votos –dato significativo en el contexto de profunda crisis de representatividad manifestada en los resultados de las elecciones nacionales del mes de octubre del mismo año- y que luego, como veremos, sería retomada y resignificada políticamente por el PJJHD.

A partir de un minucioso y documentado diagnóstico sobre el “círculo vicioso económico-social estructurado por el neoliberalismo en las últimas décadas de nuestro país”, el FRENAPO (2000) impulsaba la estrategia de un “shock redistributivo dirigido a reconstruir un círculo virtuoso de crecimiento”, que tenía como ejes las siguientes políticas a implementar en forma simultánea y articulada: “a) establecer un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados, cuyo valor debía fijarse con relación al nivel de ingresos que establece la línea de pobreza (LP) para una familia tipo;

b) orientar el gasto social, de manera dominante, a la conformación de un circuito económico de emergencia, articulando nivel local y nacional; c) la asignación de un subsidio incondicional por hijo para todos los menores de 0 y 18 años.”<sup>8</sup>

En su efímero paso por la Presidencia de la Nación (nombrado por la Asamblea Legislativa), Adolfo Rodríguez Saá retoma discursivamente los reclamos de las OP, las movilizaciones y la propuesta del FRENAPPO, que habían colocado la “cuestión socio-laboral” en el centro de sus enfrentamientos con el RSA neoliberal, definiéndola como un problema político y no meramente económico: “lo social es el más grave problema de la Argentina. (...) El capitalismo, tal cual se nos presenta hoy, no puede dar respuestas al desempleo, la marginación, la exclusión, la pobreza. Desde esta jornada los argentinos exigen un cambio, exigen una respuesta, exigen que el centro de preocupación del gobierno sea la cuestión social. Hoy venimos a aceptar ese desafío. Es cierto que cada argentino tiene derecho a un trabajo digno y queremos concretarlo. Esta noche, esta madrugada comenzaremos a instrumentar el plan social para crear un millón de empleos en la Argentina” (Discurso ante la Asamblea Legislativa, 23/12/2001).

Sin embargo, nuevas movilizaciones populares –ante el nombramiento de funciones fuertemente vinculados con la gestión menemista- y la falta de apoyo de los gobernadores justicialistas, empujaron nuevamente a la renuncia del PEN, por lo que sólo llegó se “otorgar algunos planes de empleo a distintas provincias –por ejemplo, Buenos Aires se llevó 20 mil y Córdoba 10 mil-“ (Diario Popular, 5/1/2002).

#### **4. De la “salida devaluacionista” a la “paz social” y la “creación de un derecho”**

El 1º de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró como Presidente de la Nación al entonces senador Eduardo Duhalde, quien había sido vicepresidente durante el primer gobierno de Carlos Menem y luego gobernador de la provincia de Buenos Aires en dos períodos consecutivos. Sobre el cuadro de crisis político-económica reseñado, el nuevo

gobierno derogó la “Ley de Convertibilidad” mediante la denominada “salida devaluacionista” (Lozano, 2002), cuyas principales características y consecuencias fueron:

- Surge de la articulación del gobierno con el denominado “grupo productivo” – constituido por grupos locales y extranjeros integrantes de una cúpula empresarial con fuerte inserción exportadora e importante control sobre la producción de nuestro país- y el FMI, que impulsaba la flotación cambiaria dirigida a reorientar la economía local y así lograr saldos comerciales en dólares para el pago de la deuda externa.
- Si bien alteró el esquema de rentabilidades relativas, privilegiando la producción sobre los servicios y propiciando la sustitución de importaciones, lo hizo a costa de profundizar la caída de los ingresos de la población –debido a su impacto sobre los precios del mercado interno-. Esta situación se acentuó por el colapso del sistema financiero, que generó una fuerte destrucción de riqueza en sectores medios y altos.
- Estos efectos, sumados al proceso de descomposición productiva que se había vivido en las últimas décadas, llevaron a la crisis de aquellas actividades que, teniendo un elevado componente de importados, no podían trasladar a sus precios los nuevos costos. En este contexto, los efectos favorables a la sustitución operan con extrema limitación y lentitud, mientras que los efectos destructivos son inmediatos.

En el mercado laboral estos efectos se combinaron en los primeros meses de 2002:

- destrucción récord del nivel de empleo, que profundizó el cuadro recesivo –como indica el Gráfico N° 1 del Anexo, la desocupación pasó del 16,4 al 23% -;
- mantenimiento de la reducción nominal de salarios por disposiciones institucionales y sobreexplotación laboral, en un contexto de desempleo y precariedad;
- caída del salario real y, por lo tanto, del poder adquisitivo por aumento de precios.

Buscando “garantizar la paz social en forma inmediata” frente a las movilizaciones – especialmente de OP y las denominadas “asambleas populares” -, Duhalde comienza a

definir su estrategia hacia la “cuestión social y laboral” desde su discurso inaugural del 1º de enero ante la Asamblea Legislativa:

“Garantizar la paz social en forma inmediata, significa mantener el programa de creación de un millón de puestos de trabajo aquí anunciado hace una semana por el ex Presidente Rodríguez Saa. Es indispensable implementarlo, pero debemos reconvertirlo. No es posible en poco tiempo organizar para que trabajen un millón de personas en la Argentina. Debemos reconvertirlo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación destinado a jefas y jefes de hogar desocupados” (La Nación, 2/1/2002).

A los pocos días de la asunción del nuevo PEN, la primera dama, Hilda “Chiche” González de Duhalde –que había tenido un rol protagónico en las PS de la provincia de Buenos Aires durante los gobiernos de su esposo-, se coloca a la cabeza de la articulación de la PS. El 8 de enero anunció un programa de empleo, el PJJHD, que tomaba su denominación de la propuesta del FRENAPO y modificaba al que había lanzado Adolfo Rodríguez Saá, “reconvirtiendo” lo que se había presentado como “puestos de trabajo” en “subsídios familiares” (Clarín, 8/1/2002: 14). Dichos subsidios se entregarían a un millón de beneficiarios, exigiéndoseles como contraprestación dos “requisitos básicos”: “capacitación profesional y garantizar la escolaridad de sus hijos”. Como lo había hecho Adolfo Rodríguez Saa en sus pocos días de gobierno, el nuevo PEN mantuvo la “cuestión socio-laboral” en el centro del campo político. En este sentido, varios de su principales agentes participaron de numerosos encuentros con distintos actores sociales, políticos y económico para definir los perfiles del nuevo plan y, como veremos, construir su legitimidad. Como una primer aproximación a este proceso político y a sus actores centrales, en el Anexo II hacemos un recorrido por las principales escenas en las que los mismos fueron posicionándose, disputando y fijando los significados del PJJHD:<sup>9</sup> Como se observa en dicho Anexo, los agentes del PEN que tuvieron mayor participación, fueron el Presidente, Eduardo Duhalde; la “coordinadora del área social”, “Chiche”

Duhalde; el Ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof –ex sindicalista municipal bonaerense vinculado al duhaldismo desde los ´80-; y Juan Pablo Cafiero –dirigente del Frepaso y Ministro de Desarrollo Social en el gobierno aliancista-. La Iglesia Católica y las UN se ubicaron en un lugar central, como organizadores y voceros de la MDA, actuando como articuladores entre los agentes estatales y los de la sociedad civil. Entre estos últimos, se sentaron a la mesa dirigentes de asociaciones y cámaras empresariales –ABA, ABAPRA, SRA, Copal-; los secretarios generales de la CGT “oficial” –Rodolfo Daer-, de la “disidente” –Hugo Moyano-, y de la CTA –Víctor De Gennaro-; representantes del FRENAPO y los principales referentes de las OP con mayor capacidad de movilización a nivel nacional –Luis D´Elía, de la FTV y Juan Carlos Alderte, de la CCC-.<sup>10</sup>

El 3 de abril de 2002, el PEN dictó el Decreto N° 565/02 que creaba el PJJHD, -y que sería reglamentado por la Resolución 312/02 del MTSS-. Duhalde lo presentó en un discurso grabado y emitido ese día por la cadena nacional de emisoras de radio y TV: “Son más de un millón de hogares excluidos que buscamos precisamente incluir en el umbral mínimo de dignidad. Todos debemos trabajar muy duro para que, a más tardar, el 15 de mayo, no quede ninguna familia argentina sin ingreso. Esto no es un regalo, es un derecho. Quienes tengan los requisitos y perciban este ingreso como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades laborales o actividades comunitarias. Recibirán 150 pesos mensuales. (...) Estamos creando un nuevo derecho. En la Argentina no tenemos una experiencia que haya comprendido a tantas familias” (La Nación on line, 3/4/2002).

Asimismo, en los considerandos del decreto señalado, se indica:

“(...) Que todas las organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que, por lo tanto, es importante promover una transferencia 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 social sustentable. (...)

Que en las conclusiones desarrolladas por el Diálogo Argentino, surge la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.” (Decreto N° 565/02: 1-2)

Aquí vemos cómo el PEN empleó el capital simbólico de los distintos campos y agentes que participaron en los encuentros previos al lanzamiento del PJJHD –especialmente de la MDA-, para dar legitimidad a la “creación de un nuevo derecho”.<sup>11</sup> De esta manera, un gobierno que asumió en medio de una profunda crisis de representatividad y profundizó, mediante la “salida devaluacionista” el cuadro recesivo de la economía, incrementando aceleradamente los índices de desocupación, pobreza e indigencia, logró colocarse en el centro de la escena política como el artífice de una “inédita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen”.

En este sentido, en el artículo 12 del decreto N° 565/02 se crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), conformado por un espectro similar de agentes estatales y de la sociedad civil que, como se indica en el artículo 13, tendría un amplio abanico de responsabilidades: supervisión de la distribución de los recursos, la asignación de subsidios, la coordinación de “contraprestaciones y programas de formación profesional” y la elaboración de un “registro único de beneficiarios” de programas y planes sociales. Por ende, este organismo ocuparía un lugar estratégico en la relación del PEN con los gobernadores provinciales, los intendentes y las OP –actores que fueron decisivos en la continuidad o discontinuidad de los gobiernos anteriores- en el conflictivo espacio político de la gestión de las PS.<sup>12</sup>

## **5. A manera de cierre: el PJJHD en el *movimiento orgánico* del RSA neoliberal**

Como momento final de nuestro trabajo, formularemos algunas reflexiones sobre la dimensión político-simbólica de los PJJHD y sus vinculaciones con el RSA neoliberal, a partir de las estrategias desplegadas por el PEN en torno a su impacto sobre los indicadores sociolaborales. A fines de diciembre de 2002 el INDEC dio a conocer los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al mes de octubre: “La tasa de desempleo bajó del 21,5 por ciento en mayo al 17,8 por ciento en octubre. (...) De no computarse a los beneficiarios de los PJJHD que, a pesar de recibir esos \$ 150 mensuales, buscan trabajo (porque esa plata no les alcanza y porque están subocupados, ya que sólo contraprestan 20 horas semanales de labor), la tasa de desocupación hubiese resultado igual a la de mayo: 21,5 por ciento. Y más aún: si se excluyera a todos los beneficiarios, la tasa se dispararía por encima del 23 por ciento” (Página/12, 29/12/2002: 9).

Sin embargo, el presidente Eduardo Duhalde, en su último programa radial del año, se mostró “exultante por los resultados que dio a conocer el INDEC (...) y elogió el impacto social y estadístico que provocó el PJJHD: “Teníamos en cuenta que iba a tener incidencia, y es lo que buscamos. Se logró todo eso sin ningún tipo de ayuda externa”, recalcó. Satisfecho con la principal medida de su gestión, los PJJHD, Duhalde aseguró que en octubre bajó la desocupación y “hoy estamos aún mejor” (Página/12, 29/12/2002: 5).

Para deconstruir estas afirmaciones debemos ubicar el PJJHD al interior del RSA neoliberal. A nuestro entender, durante su primer año de implementación, el plan respondió a las tres características centrales de las PASE -que señalamos arriba-:

- Identificación estadística, bajo la categoría de “empleo”, de experiencias y relaciones sociales muy distintas como las de “beneficiarios” y “empleados”, lo que no solo refuerza la definición de trabajo como “carencia” o “necesidad” (resuelta a cualquier precio), sino que, en situaciones de profunda crisis de legitimidad como la de 2001 y

2002, en la que el “cuestión socio-laboral” fue puesta en el centro del campo político – desplazando de su centralidad al “individualismo competitivo y productivo”-, contribuyó a los procesos de acumulación de capital simbólico de los agentes estatales –el gobierno de Duhalde- y de relegitimación de la actual etapa del RSA neoliberal.

- Como fue denunciado en diversos momentos por el IEF de la CTA<sup>13</sup>, si bien el PJJHD resultó superfluo para el mercado de trabajo, contribuyó a la consolidación del piso salarial y, desde la institucionalización del “trabajo por contraprestación”, al proceso de naturalización de las condiciones de flexibilidad, precariedad e informalidad laboral.
- Pero, a nuestro entender, el impacto más significativo del PJJHD en términos estructurales fue su contribución al proceso de afuncionalización de una parte importante –alrededor de 1.700.000 familias durante 2002- de la masa marginal generada en el RSA neoliberal y acrecentada en forma significativa, como se indicó arriba, a partir de la “salida devaluacionista”. Esto explicaría por qué, a pesar de la mínima incidencia que el PJJHD tuvo en los índices de pobreza e indigencia –ver Cuadro Nº 5 del Anexo I-, lo hayan considerado un éxito la mayoría de los agentes estatales y sociales vinculados al mismo. Por ende, desde esta funcionalidad en la dinámica del RSA neoliberal deben entenderse tanto la vinculación del PJJHD con el objetivo mentado desde su lanzamiento de “garantizar la paz social” como los límites del “derecho social universal” que mediante el plan se habría “creado”.

Sin embargo, para no caer en una análisis determinista o economicista de nuestro problema, debemos vincularlo a las definiciones de RSA, Estado y PS citadas al comienzo. El lugar que ocupó el PJJHD en el período analizado no respondió a una “causalidad estructural” o a las decisiones de un “comando central”, sino que fue una resultante de las relaciones de fuerzas entre los agentes estatales, sociales y económicos que, a nivel nacional, intervinieron en el proceso de su definición e implementación, en un momento específico del RSA neoliberal.

Por ende, para comprender las definiciones de “derecho social” y de “cuestión social” a las que se asocia el PJJHD debemos analizar su lugar en el movimiento orgánico del bloque histórico. En este sentido, consideramos que es falsa la dicotomía entre “derecho a la inclusión o paz social” (Golbert, 2004) planteada en diversos análisis del plan, ya que, como indicamos en nuestro trabajo, ambas se integran en el dinámica de los modos de legitimación del RSA neoliberal.

Por supuesto que esto no implica que renunciemos al trabajo político-teórico de deconstruir las definiciones de “ciudadanía”, “trabajo” y “orden social”, desde las cuales se formuló e implementa el PJJHD, como vías fundamentales para su mejoramiento o superación; pero también debemos tener en cuenta, volviendo al “pesimismo de la razón” de Antonio Gramsci, que, si pretendemos redefinir *contrahegemónicamente* sus significados, deberemos analizar su lugar en el *movimiento orgánico* del bloque histórico y no quedarnos en el orden de los *movimientos de coyuntura*, limitándonos a la “crítica política mezquina, cotidiana, que se dirige a los pequeños grupos dirigentes y las personalidades que tienen la responsabilidad inmediata del poder” (Gramsci, 1995: 67).<sup>14</sup>

### **Bibliografía citada**

Andrenacci, L. - Neufeld, M. – Raggio, L. (coords.) (2001) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Banco Mundial (1998). *Programa Trabajar II - Evaluación social - Informe final*.

Beccaria, Luis (2001) *Empleo e integración social*. Buenos Aires: FCE.

Bourdieu, Pierre (1990) “Espacio social y génesis de las clases”. En Bourdieu, P., *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.

Bourdieu, Pierre (1997) “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”.

En Bourdieu, P., *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.

- Danani, Claudia (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En Hintze, Susana (comp.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA – CBC.
- Danani, Claudia (1998) "El trabajo como valor social: lo cuantitativo y lo cualitativo". En Castronovo, Raquel (ed.), *Integración o desintegración social en el Mundo del Siglo XXI*. Buenos Aires: Espacio.
- Pautassi, L. – Rossi, J. – Campos, L. (2003) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS.
- Di Marco, Graciela – Palomino, Héctor et. al. (2003) *Movimientos sociales en la Argentina. Asambleas: la politización de la sociedad civil*. Buenos Aires: Baudino – UNSAM.
- FRENAPO (2000) *Transformar la crisis en oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática*. Buenos Aires.
- Golbert, Laura (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gramsci, Antonio (1995) *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos.
- Grassi, Estela (2000) "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las "soluciones" propuestas". En *Sociedad*, 16, 49-80. Facultad de Ciencias Sociales - UBA.
- Grassi, Estela (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Habermas, Jürgen (1998) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Lo Vuolo, R. – Barbeito, A., Pautassi, L. et. al. (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila – Ciepp.

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

Lozano, Claudio (2002) *Catástrofe social en Argentina. La situación a junio de 2002*.

Buenos Aires: IEF - CTA.

Nun, José (1987) "La teoría política y la transición democrática". En Nun, J. – Portantiero, J. C. (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.

Nun, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.

Pérez, Germán (2002) "Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente". En *Argumentos*, 1, diciembre 2002.

Portelli, Hughes (1997) *Gramsci y el bloque histórico*. México: Siglo XXI.

SIEMPRO (1997) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I*. Buenos Aires.

SIEMPRO (1998) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar II*. Buenos Aires.

Svampa, Maristella – Pereyra, Sebastián (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos

Vilas, Carlos (2000) "Estado y mercado en la globalización". En *Taller*, 12.

## Anexo I

### Cuadro N° 1

**Evolución del PBI, los principales indicadores del mercado laboral<sup>(1)</sup>, la población que se encuentra por debajo de las líneas de pobreza e indigencia, y el salario medio, 1991-1999**  
(índice base 1991=100 y porcentajes)

Año	PBI 1991 = 100	Tasa de actividad (en %)	Tasa de empleo (en %)	Tasa de desempleo (en %)	Tasa de subempleo (en %)	Población pobre <sup>(2)</sup> (en %)	Población indigente <sup>(2)</sup> (en %)	Salario real promedio 1991=100
1991	100,0	39,5	37,1	6,0	7,9	25,2	4,1	100,0
1992	114,6	40,2	37,4	7,0	8,1	18,6	3,3	104,0
1993	115,9	41,0	37,1	9,3	9,3	17,3	4,0	105,0
1994	122,7	40,8	35,8	12,2	10,4	17,6	3,4	103,5
1995	119,2	41,4	34,5	16,6	12,6	23,5	6,0	98,7
1996	125,8	41,9	34,6	17,3	13,6	27,3	7,2	98,0
1997	135,9	42,3	36,5	13,7	13,1	26,2	6,1	97,2
1998	141,2	42,1	36,9	12,4	13,6	25,1	6,1	95,0

1999	137,0	42,7	36,8	13,8	14,3	26,9	7,2	94,5
------	-------	------	------	------	------	------	-----	------

<sup>(1)</sup> Corresponde a la onda del mes de octubre de cada año para el total de los aglomerados urbanos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

<sup>(2)</sup> Información correspondiente al aglomerado Gran Buenos Aires (onda de octubre de cada año).

Fuente: Instituto de la CTA e IDEP en base a información del INDEC y de FIDE.

### Cuadro Nº 2

#### Distribución del total de perceptores según el nivel de ingresos, 1974-1999

(en porcentajes)

DECILES	1974	1983	1990	1996	1997	1998	1999
I	4,4	2,2	2,3	1,7	1,6	1,5	1,5
II	4,4	3,7	3,4	2,7	2,8	2,7	2,8
III	4,5	4,6	4,0	4,0	4,0	3,8	3,9
IV	6,2	5,5	5,1	5,0	5,2	5,0	4,9
<b>ESTRATO BAJO</b>	<b>19,5</b>	<b>16,0</b>	<b>14,8</b>	<b>13,5</b>	<b>13,6</b>	<b>13,0</b>	<b>13,1</b>
V	7,5	6,7	6,3	6,3	6,3	6,1	6,2
VI	9,2	8,1	7,7	7,6	7,7	7,5	7,5
VII	10,7	9,6	9,1	9,3	9,4	9,0	9,2
VIII	13,6	11,9	11,4	11,6	11,7	11,4	11,6
<b>ESTRATO MEDIO</b>	<b>41,0</b>	<b>36,3</b>	<b>34,5</b>	<b>34,8</b>	<b>35,2</b>	<b>34,0</b>	<b>34,6</b>
IX	15,9	15,9	15,5	15,9	15,9	16,1	16,2
X	23,6	31,8	35,3	35,9	35,3	36,9	36,1
<b>ESTRATO ALTO</b>	<b>39,7</b>	<b>47,7</b>	<b>50,7</b>	<b>51,8</b>	<b>51,3</b>	<b>53,0</b>	<b>52,3</b>
<b>TOTAL DE PERCEPTORES</b>	<b>100,0</b>						

Fuente: IEF – CTA, en base a información del INDEC.

Cuadro N° 3

**Evolución de los deciles superiores e inferiores, del coeficiente de Gini\*, de la concentración del ingreso y de la brecha de ingresos para todo el país, 1990-1999**  
(en valores del coeficiente de Gini y porcentajes)

Año	Coefic. de Gini	Deciles de ingresos				Brecha de ingresos	
		1º decil	2º decil	9º decil	10º decil	10% + rico vs 10% + pobre	Crecimiento 1990-99 (%)
1990	0,4243	2,1	3,0	15,7	33,6	15,1	<b>57,0</b>
1991	0,4282	2,0	3,0	15,7	33,9	16,1	
1992	0,4321	2,0	3,0	15,7	34,3	17,0	
1993	0,4360	1,9	3,0	15,8	34,6	18,0	
1994	0,4450	1,8	2,9	15,8	35,4	19,7	
1995	0,4382	1,8	3,0	15,8	34,8	19,3	
1996	0,4444	1,8	3,0	15,8	35,4	19,7	
1997	0,4543	1,6	2,9	15,8	36,3	22,7	
1998	0,4564	1,6	2,9	15,9	36,4	22,8	
1999	0,4593	1,5	2,9	15,9	36,7	23,7	

(\*) El coeficiente de Gini es un indicador que mide la gradación de la concentración del ingreso. El valor del mismo fluctúa entre 0 y 1. En la medida que se aproxima a cero, refleja una distribución del ingreso más o menos igualitaria, es decir, una situación en la que todas las personas obtienen casi el mismo ingreso.

Fuente: IEF CTA, en base a información del INDEC.

**Cuadro N° 4**  
**Beneficiarios de programas de empleo**

Año	Beneficiarios
1994	40.000*
1995	63.000*
1996	82.000*
1997	130.000*
1998	118.000*
1999	106.000*
2000	86.000*
2001	92.000*
2002	1.403.000

Nota: \*Promedio 1994

Fuente: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**Cuadro N° 5**  
**Incidencia del PJJHD <sup>(1)</sup> en la Pobreza y en la Indigencia**  
 Octubre 2002

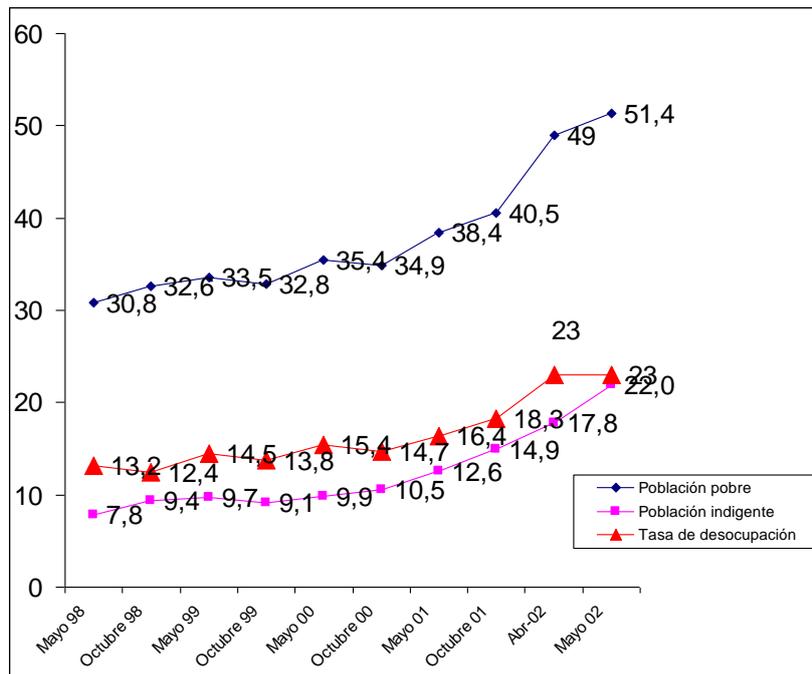
	GBA Hogar	GBA Personas	Ciudad de Bs. As. Hogar	Ciudad de Bs. As. Personas	Conurbano bonaerense Hogar	Conurbano bonaerense Personas
<b>Pobreza</b>						
<b>Con PJJHD</b>	42,3	54,3	14,6	21,2	53,5	64,4
<b>Sin PJJHD <sup>(2)</sup></b>	42,6	54,7	14,8	21,5	53,9	64,8
<b>Indigencia</b>						
<b>Con PJJHD</b>	16,9	24,7	3,7	5,7	22,3	30,5
<b>Sin PJJHD <sup>(2)</sup></b>	18,7	27,0	4,0	6,4	24,7	33,3

<sup>(1)</sup> Con y sin "contraprestación laboral".

<sup>(2)</sup> Excluyendo el ingreso por PJJHD del ingreso total del hogar.

Fuente: Página/12 (28/12/2002: 8-9), en base a información del INDEC.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de Población pobre, población indigente y tasa de desocupación:**  
 Período mayo 1998 a mayo 2002 (en %)



Fuente: Elaborado por IEF-CTA en base a INDEC, SIEMPRO y estimaciones privadas.

## Anexo II

### Principales hechos y discursos en la definición política del PJJHD

Período enero a marzo de 2002.

- Para evitar las sospechas sobre clientelismo, la mujer de Duhalde quiere que las ONGs y la Iglesia Católica funcionen como auditores de la asignación de recursos (...). Pero la Iglesia no quiere sumarse a esa tarea sin definir convenios por provincia, como aclaró el obispo de San Isidro, Jorge Casaretto (Página/12, 11/1/2002: 6).
- La idea de un diálogo sectorial surgió tras la reunión que el Atanasof mantuvo el viernes último, en la sede ministerial, con la cúpula de la CGT oficial, que encabeza Rodolfo Daer. En aquella oportunidad se anunció que mañana los titulares de las dos CGT (oficial y disidente), Rodolfo Daer y Hugo Moyano, y el estatal Víctor de Gennaro (CTA) debatirán junto a empresarios, funcionarios y miembros de la Iglesia la adopción de políticas destinadas a superar la crisis socioeconómica. El primer encuentro con la cúpula cegetista con el ministro, (...), sirvió además para el trazado de la modalidad que tendrá la implementación "a la brevedad" de los subsidios por desempleo para los jefes o jefas de hogar desocupados (La Prensa, 14/01/2002: 2).
- El presidente Eduardo Duhalde recibió ayer a los integrantes del Frenapo, que le reclamaron la instrumentación de un seguro de empleo de \$ 380 para jefes y jefas de hogares desocupados, una asignación por hijo de \$ 60 y una mensualidad de \$ 150 para los mayores de 65 años que no cobren jubilación. Además de sugerirle la aplicación de un "shock distributivo" en la economía, la organización le propuso que convoque a una consulta popular (como la que realizó el Frenapo en diciembre último, en la que el seguro de empleo tuvo amplio consenso) para legitimar las decisiones que el Gobierno tome en materia económica. El Presidente escuchó las propuestas, pidió precisiones y se comprometió a aplicarlas "en la medida en que sean viables" (...). Durante tres horas, además del Presidente, participaron del encuentro su esposa, Hilda Duhalde, y el secretario general de la Presidencia, Aníbal Fernández. Por el Frenapo concurren el líder de la CTA, Víctor De Gennaro; el titular de la Federación de Tierra y Vivienda, Luis D'Elía; la diputada María América González (Frepaso-Capital); el secretario general de Suteba, Hugo Yasky; la presidenta de la asociación Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto, y representantes de otras agrupaciones políticas, empresariales y sindicales incluidas en el Frenapo (La Nación, 15/1/2002: 10).
- El primer día del llamado "diálogo argentino" concluyó con una certeza: todos los sectores señalaron la gravedad de la crisis nacional y se mostraron dispuestos a realizar aportes para lograr una resolución consensuada. Todo comenzó por la mañana, en la sede de Caritas, con la presencia de representantes de asociaciones de consumidores, integrantes de las empresas privatizadas y directivos de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA). El presidente de ABA y titular del Banco Galicia, Eduardo Escasany, dejó la primera declaración para la polémica: "Los bancos tenemos responsabilidad en lo que pasó. Pero la responsabilidad global es de todo el pueblo argentino". Fue a la salida de la reunión, mientras se escuchaba cómo lo insultaban desde edificios vecinos. Por la tarde, y ya en la sede de las Naciones Unidas (NU), en Esmeralda al 100, llegó el turno de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (Abappra), liderada por Carlos Heller, y del presidente del Banco Nación, Enrique Olivera. La ajetreada jornada, que inauguró la serie de diálogos auspiciados por el Gobierno, la Iglesia y las NU mediante su Programa para el Desarrollo (PNUD), se desarrolló en un tono amable y con total libertad para expresar los puntos de vista (...). "Hubo cuatro temas recurrentes: la implementación de un plan alimentario, la flexibilización del corralito financiero, un seguro de desempleo para jefes y jefas de hogar y el desmadre de aquellos sectores que aprovechan la crisis para realizar acciones violentas", dijo el diputado José María Díaz Bancalari, que con el vicejefe de Gabinete, Juan Pablo Cafiero, representa al Gobierno en el diálogo argentino (La Nación, 17/01/2002: 9).
- Entre las medidas concretas que propondrá la Mesa del Diálogo Argentino (MDA) al Gobierno se destaca la implementación de un seguro de desempleo para 2,5 millones de desocupados. La generalización del seguro de desempleo apunta a dar respuesta inmediata a la creciente desocupación que, según lo admitió ayer el viceministro de Economía, Jorge Todesca, podría llegar al 30 por ciento. Al iniciarse ayer la Mesa Socio-Laboral Productiva (también comenzarán a funcionar la Mesa de Educación, Salud y una de Reforma Política) un influyente representante de la Iglesia que auspicia este diálogo, el obispo de Santiago del Estero, Juan Carlos Maccarone, fue el que llamó la atención en su discurso de apertura sobre la creciente exclusión social. Maccarone dijo: "Nos preocupa la perspectiva de una desocupación del 30 por ciento. Por eso si hoy, si en estos días, no puede salir de acá una medida concreta para que se pare la hemorragia de la desocupación, creo que el país no va a tener

certeza en la dirigencia". La exhortación de Maccarone, realizada al abrirse la Mesa Socio-Laboral que sesionó en el colegio Jesús María ubicado en Talcahuano al 1200, dio la pista acerca de cuál es la preocupación fundamental de la Iglesia sobre la crítica coyuntura del país. La idea en la que estuvieron trabajando ayer Maccarone; el titular de la CGT, Rodolfo Daer, y los ministros de Trabajo, Alfredo Atanasof, y el de la Producción, Ignacio de Mendiguren, pasa por extender a 2,5 millones de personas un subsidio al desempleo. El subsidio rondaría los 150 pesos mensuales a cada uno de los beneficiados, lo que supone una inversión de cerca de 4.500 millones de pesos. Hará falta conseguir entonces 3.500 millones de pesos porque este subsidio englobaría el que ya está en ejecución para los jefes y jefas de hogar, que ya tiene un presupuesto otorgado de 1.000 millones. ¿Quién pondría la plata? El Gobierno — con el respaldo de la Iglesia— saldría a pedir préstamos al BM y al BID. Y junto con la CGT se harían gestiones ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para que algunas naciones europeas hagan su aporte. Y también buscarán que los sectores beneficiados con la pesificación aporten su esfuerzo (Clarín, 17/2/2002: 22).

- Mientras el grupo de piqueteros más duros ultimaba los detalles de la jornada nacional de protesta que realizarán hoy, los sectores encabezados por el tándem Luis D'Elía (FTV) —Juan Carlos Alderete (CCC), se sentaron ayer a la MDA; el nombre que resume los intentos de concertación llevados adelante por el Gobierno, la Iglesia y las NU, buscando descomprimir la situación social (Clarín, 20/2/2002: 23).
- Las entidades que congregan al sector agropecuario y la industria de la alimentación ofrecieron a obispos, funcionarios y hombres del Gobierno una contribución especial de 1500 millones de pesos en ayuda alimentaria, equivalente al 5 por ciento de sus exportaciones, destinada a paliar la grave crisis social que vive el país. Los bancos nacionales también prometieron ayudar en la distribución de los salarios de inclusión social (...), que llegarán a dos millones de personas, según había prometido el primer mandatario. El aporte alimentario fue esbozado ayer, en un desayuno realizado en la sede de las NU, por representantes de la SRA, Coninagro, la FAA y la entidad que agrupa a las empresas de la alimentación (Copal). Con respecto a la iniciativa de las entidades bancarias, directivos de la ABA propusieron al ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof, hacerse cargo de la distribución de los salarios de inclusión social (La Nación, 1/3/2002: 9).
- “Lo que ustedes están logrando es un verdadero milagro.” Así les dijo ayer el presidente Duhalde a los integrantes de la MDA, quienes, en la quinta de Olivos, le entregaron el documento con las conclusiones y las propuestas obtenidas luego de un mes y medio de concertación entre distintos sectores políticos, económicos y sociales. En la oportunidad, el Presidente se comprometió a hacer “lo que corresponda” para transformar las iniciativas en leyes aprobadas por el Congreso. (...) La instrumentación del salario de inclusión social, un amplio seguro de desempleo y un acuerdo con las empresas que privilegie las fuentes de trabajo, fueron algunas de las propuestas que surgieron de la mesa de Trabajo” (La Nación, 1/3/2002: 9).

*Fuente: Diarios Clarín, La Nación, La Prensa, Página/12.*

<sup>1</sup> “Conocidas estrategias de esta índole son la personalización de cuestiones concretas, el uso simbólico de audiencias públicas (...), etc., pero también las técnicas publicitarias copiadas de la competencia oligopólica y las estructuras vigentes del prejuicio, que son reafirmadas y explotadas, así como la catectización positiva de ciertos contenidos y negativa de otros, obtenidas por medio de apelaciones al sentimiento y la estimulación de motivos inconscientes, etc.” (Habermas, 1998: 90)

<sup>2</sup> Para una síntesis de las categorías gramscianas de *hegemonía* y *bloque histórico*, ver Portelli (1997).

<sup>3</sup> En el año 1996, en distintas jurisdicciones del gobierno nacional se estaban ejecutando “31 programas de empleo y mejoramiento de ingresos”, de los cuales 23 dependían del MTSS (Golbert, 2004: 22). Entre las principales versiones provinciales se encontraba el “Plan Barrios Bonaerenses” (PBB) de la provincia de Buenos Aires. El objetivo general del programa era “contribuir al ingreso familiar del jefes o jefas desocupadas/os y aumentar su empleabilidad capacitándolos en la ejecución de proyectos de mejoramiento barrial. La ayuda no remunerativa mensual oscilaba entre 200 y 400 pesos, según el tipo de tareas desempeñadas, y existía también la posibilidad de renovación” (Andrenacci, Neufeld, Raggio, coords., 2001).

<sup>4</sup> “Una política que se propone alterar, por la autoridad del Estado, las reglas de juego ‘naturales’ del mercado (...), en dirección de aumentar el número de puestos de empleo, ampliando las áreas de producción de bienes y servicios confines socialmente útiles y, simultáneamente, estableciendo condiciones de uso de la fuerza de trabajo que mejoren tendencialmente las condiciones de reproducción de la misma, ampliando los límites de autonomía del sujeto del trabajo” (Grassi, 2003: 279-280).

<sup>5</sup> Aquí Nun (2001), actualiza la categoría marxista de *ejército industrial de reserva* –acuñada en la fase competitiva del capitalismo industrial- a la “fase monopolística del modo de producción capitalista”, utilizando el concepto de *masa marginal*: “una población excedente que, en el mejor de los casos, es simplemente irrelevante para el sector hegemónico de la economía y, en el peor, se convierte en un peligro para su estabilidad. Esto le plantea al orden establecido el problema político de la gestión de esos excedentes no funcionales de mano de obra, a fin de evitar que se vuelvan disfuncionales” (Nun, 2001: 265). Asimismo, diferenciándose de las concepciones de determinismo económico, plantea que el tipo de resolución de este problema dependerá de la fase en la que se encuentre cada RSA específico.

<sup>6</sup> Retomando a Svampa y Pereyra (2003), entre las principales matrices organizativas e identitarias en la gran diversidad de OP podemos citar, por un lado, la Federación Tierra y Vivienda (FTV) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC), del partido bonaerense de La Matanza, constituidas a partir del trabajo territorial –desarrollado desde mediados de los ’80- de comunidades de base y ONGs y su compleja trama de relaciones con las estructuras “punteriles” del Partido Justicialista (PJ) de la provincia de Buenos Aires; por otro lado, diferenciándose claramente tanto de la matriz anterior (aunque quizás no totalmente en sus prácticas) como de la sindical, los Movimientos de Trabajadores Desocupados (MTD) de la Coordinadora Aníbal Verón, la Unión de Trabajadores Desocupados (UTD) de Mosconi, el MTD La Juanita, de la Matanza buscan constituir, desde el trabajo territorial, espacios de sociabilidad alternativos y poderes populares que no entren en ni en la dinámica partidaria ni en la de las “vanguardias políticas iluminadas”.

<sup>7</sup> El PEL tenía dos líneas de acción: a) consorcios productivos locales, b) autoempleo productivo. Ambas debían ser ejecutadas por municipios y ONGs autorizados. La ayuda económica de carácter no remunerativo oscilaba entre los \$ 200 para la línea (a) y los \$ 160 para los de la línea (b). Para poder acceder a estos beneficios, muchas organizaciones de desocupados arman sus propias ONGs” (Golbert, 2004: 23)

<sup>8</sup> Esta propuesta tenía importantes afinidades con el debate teórico, político y técnico alrededor del “ingreso ciudadano” que habían instalado en nuestro país en la década del ’90 Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y otros (1995), retomando a su vez diversas iniciativas internacionales.

<sup>9</sup> A los fines de esta ponencia no haremos un análisis de cada posición de los distintos actores si no buscaremos aproximarnos a la conformación del campo y sus principales agentes, en la definición del PJJHD.

<sup>10</sup> Con respecto a estos últimos, es importante destacar que durante los primeros meses de 2002 continuaron las movilizaciones de las OP conjuntamente con el “movimiento asambleario” –espacio de articulación de la mayoría de las asambleas de la Ciudad de Buenos Aires y GBA- y el de “trabajadores de empresas recuperadas”, con reclamos de justicia por las acciones represivas del 19 y 20 de diciembre de 2001 y, fundamentalmente, exigiendo “que se vayan todos” los dirigentes vinculados a los gobiernos anteriores –los que abundaban en la gestión duhaldista- (Di Marco, Palomino et. Al., 2003). Por ende, para esta última constituyó un importante logro político poder incorporar como interlocutores, en el espacio de la MDA, a dirigentes de dos de las principales OP y del FRENAPPO.

<sup>11</sup> Para un detallado análisis de los orígenes y alcances reales de este “nuevo derecho”, objetivo que excede el marco de esta ponencia, ver Pautassi, Rossi, Campos (2003).

<sup>12</sup> Hasta este momento –primer etapa del PJJHD-, se había continuado con la modalidad de distribución de beneficios que iniciara Adolfo Rodríguez Saá, asignando directamente a cada provincia –en actos públicos con la participación de funcionarios del PEN- un porcentaje de los recursos destinados al plan de acuerdo a sus niveles de NBI. Sin embargo, no tardaron en hacerse públicas las primeras denuncias de distintas organizaciones de la sociedad civil en torno al manejo discrecional que algunos gobernadores e intendentes hacían de esos fondos. De hecho, no es casual que el acto de lanzamiento del CONAEYC fue “justo en el momento en que en Santa Fe se desató un escándalo debido a la venta de planes” (La Nación, 14/5/2002: 11).

<sup>13</sup> “Así califica Claudio Lozano al PJJHD (...) “un subsidio de 150 pesos en la práctica consolida el nivel de salario mínimo de la Argentina, al que coloca en 46 dólares” (Página/12, 12/5/2002: 18).

<sup>14</sup> En este sentido, Gramsci (1995: 68) agrega: “El nexo dialéctico entre los dos órdenes de movimiento y, en consecuencia, de investigación, es difícilmente establecido con exactitud; y si el error es grave en la historiografía, es aún más grave en el arte político, cuando no se trata de reconstruir la historia pasada sino de construir la presente y la futura”.