

---

## políticas sociales

# ¿**D**erecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

Laura Golbert



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, abril de 2004

Este documento fue preparado por Laura Golbert, Consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El estudio forma parte del proyecto “Política y políticas públicas en los procesos de reformas en América Latina. Similitudes y Diversidades” (Proyecto FRA/02/073) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de Francia.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-3222362-5

LC/L.2092-P

N° de venta: S.04.II.G.30

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales

pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.



## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Contexto de instalación del plan</b> .....	9
A. Situación socio laboral .....	9
B. Coyuntura política .....	11
<b>II. Las condiciones de posibilidad</b> .....	15
A. La construcción del consenso .....	15
B. Capacidad de organización y negociación de los actores intervinientes.....	17
C. Antecedentes del plan jefes/as.....	21
D. El diseño del plan.....	26
<b>III. Reflexiones a propósito del futuro del plan jefes/as</b> .....	31
<b>Bibliografía</b> .....	37
<b>Serie políticas sociales: números publicados</b> .....	39

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución de la tasa de desocupación .....	10
Gráfico 2	Tasa de desocupación de jefes según sexo.....	10
Gráfico 3	Personas bajo la línea de la pobreza .....	11

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Prestaciones de programas de empleo .....	22
Cuadro 2	Beneficiarios de programas de empleo .....	23
Cuadro 3	Evolución de los beneficios liquidados por el programa jefes de hogar .....	27

---

## Resumen

---

En diciembre del año 2001 Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. El gobierno elegido dos años antes se vio obligado a renunciar ante la creciente movilización popular. En este escenario signado por:

- la crisis económica - y ya estando declarado el incumplimiento en el pago de préstamos (*default*) con los organismos internacionales;
- la deslegitimación de los partidos políticos,
- un gobierno con dudosa legitimidad de origen, (elegido por Asamblea Legislativa - contando con la confianza de sólo un sector de la clase política y con el apoyo parcial de su propio partido; y
- un clima de alta conflictividad social, no fue impedimento para que dicho país decidiera poner en marcha el “*Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*” con alcance universal.

Tres meses más tarde el Plan ya contaba con más de 500.000 beneficiarios y poco tiempo después esa cifra se había duplicado. La celeridad de la puesta en marcha del programa era un factor decisivo, no sólo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino también por otras razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar.

Explorar las condiciones que posibilitaron en tan corto tiempo la puesta en marcha de este Plan en este complejo escenario fue el eje de nuestra investigación. En este punto se tuvieron en cuenta los siguientes factores: a) el consenso alcanzado para poner en marcha el programa; b) las capacidades de organización y negociación de los distintos actores participantes; c) las experiencias acumuladas de los programas sociales y de empleo anteriores, y d) las características del diseño del plan.

Si bien el Plan fue eficiente para enfrentar los problemas de gobernabilidad, una vez superada la "urgencia social" y teniendo en cuenta los problemas de gestión que presenta el programa así como la creciente pérdida de legitimidad en la opinión pública, el gobierno está proponiendo alternativas al Plan

Estas nuevas estrategias plantean una serie de interrogantes acerca de los problemas y ventajas de la continuidad o no del Plan y su eventual sustitución por otros programas de empleo así como sobre el comportamiento a seguir por los actores sociales que tuvieron una participación activa en el Programa. En especial de aquellos, que forman parte del movimientos de desocupados, beneficiarios netos del Plan, y cuya legitimidad y capacidad de liderazgo puede ser cuestionada en este escenario.

## Introducción

---

Cuando en diciembre del 2001 Fernando de la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo de Presidente de la Nación como consecuencia de la falta de apoyo político y de la fuerte presión popular, la Argentina estaba sumida en un caos político, económico y social de tal magnitud que su desenlace era difícil de prever. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC), en octubre del 2001 el 28% de los hogares y el 32% de las personas vivían bajo la línea de pobreza, la tasa de desocupación ascendía al 18,4%, y la situación se agravaría hacia diciembre. Por otra parte, mientras que los saqueos a los supermercados se tornaban una práctica casi diaria, crecía la movilización callejera que al grito “que se vayan todos”<sup>1</sup>, sumaba los reclamos de los desocupados con la exigencia de las clases medias de devolución de los depósitos bancarios, inmovilizados por un decreto del gobierno.

En este escenario signado por la crisis económico y la deslegitimación de los partidos políticos, declarado ya el default con los organismos internacionales y en un clima de alta conflictividad social, un gobierno con dudosa legitimidad de origen, -elegida por Asamblea Legislativa-, contando con la confianza de solo un sector de la clase política y con el apoyo parcial de su propio partido, decide poner en marcha un programa social cuya magnitud en términos de cobertura llegó a superar, en pocos meses, los estándares anteriores. El plan estaba dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados y no se diferenció solamente por su alcance y por el monto de recursos asignados sino que presentaba otras novedades tanto en su diseño como en su modalidad de gestión.

---

<sup>1</sup> El *todos* aludía a los políticos

Fueron estas novedades las que concitaron el interés de numerosos especialistas. Así se escribieron un sinnúmero de documentos en los que se analizan las características de los beneficiarios, sus trayectorias laborales, el impacto sobre los niveles de pobreza y desempleo, en la distribución del ingreso, etc.

Las preguntas que nos llevaron a escribir este documento son otras. Preguntas que surgen de la sorprendente rapidez con que el plan fue puesto en marcha y la amplitud de la cobertura alcanzada en un país sumido en una crisis económica, política y social como era la Argentina de comienzos del 2002. En efecto, a los tres meses de haber asumido el presidente Eduardo Duhalde el Plan ya contaba con más de 500.000 beneficiarios. Si bien esta cantidad de beneficiarios resultaba insuficiente para cubrir al conjunto de los desocupado, es una cifra que contrasta con los beneficios otorgados por otros programas de empleo gestionados durante la década de los 90. Incluso es un número más alto que la suma de todos ellos: en 1997 que es el año en que se distribuye el mayor número de beneficios, el conjunto de beneficiarios de los distintos programas de empleo es inferior a los 140.000 beneficios mensuales.

La celeridad de la puesta en marcha del plan era un factor decisivo, no solo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino también por otras razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indignancia, el gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar.

El documento se inicia con una descripción del contexto socio-económico y político en que se inscribe el Programa. Comenzar con esta descripción resultaba imprescindible para que el lector comprenda la importancia de la aplicación de un plan como el de *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en la particular coyuntura que atravesaba la Argentina a comienzos del 2002.

Seguidamente, se analiza "las condiciones de posibilidad" de la rápida instalación de este Plan. En este punto se tuvieron en cuenta los siguientes factores: a) el consenso alcanzado para poner en marcha el programa b) las capacidades de organización y negociación de los distintos actores participantes, c) las experiencias acumuladas de los programas sociales y de empleo anteriores, d) las características del diseño del plan.

El último capítulo está dedicado, en primer lugar, a señalar los principales problemas que surgen del Plan Jefes/as de Hogar Desocupados cuando se lo analiza desde la perspectiva de un programa social. El capítulo concluye con algunas reflexiones sobre el eventual comportamiento de los principales actores involucrados en el programa, ante la decisión del gobierno de discontinuarlo como consecuencia del cambio en las condiciones socio económicas a partir de finales del 2002.

## **I. Contexto de instalación del plan**

---

### **A) Situación socio laboral**

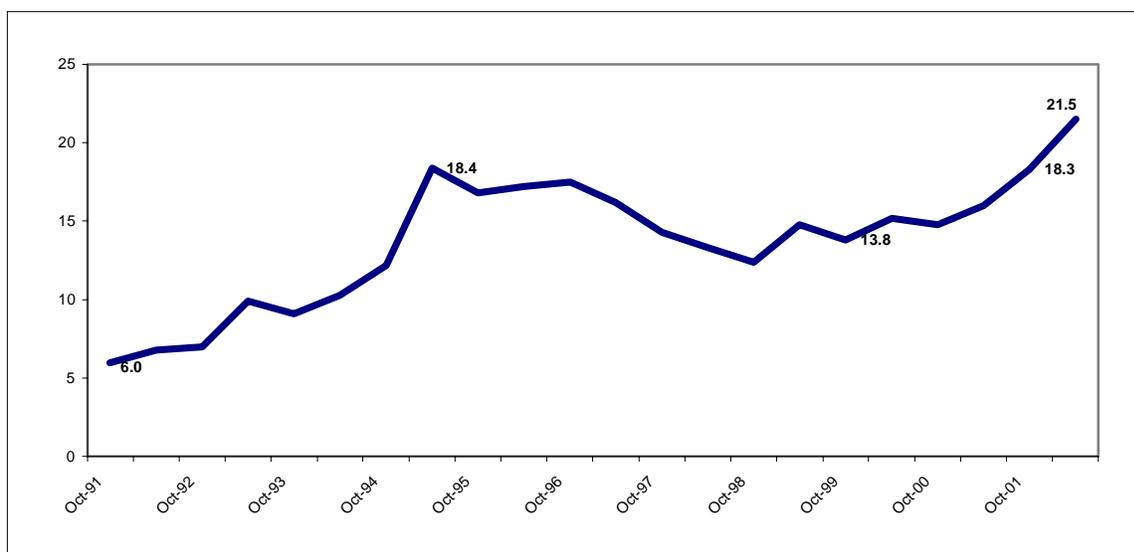
Un rasgo que caracterizó la década de los años noventa fue el dramático desempeño de los indicadores sociales: crecimiento de la tasa de desempleo y de la precariedad laboral, deterioro notable de los ingresos de los trabajadores especialmente los del sector informal sean asalariados o por cuenta propia. En 1991, cuando se pone en marcha el Plan de Convertibilidad, la tasa de desocupación abierta era de 6,5%. Pocos años más tarde, durante la crisis del tequila, en mayo de 1995, alcanzó al 18,4%.<sup>2</sup>

Si bien en los años siguientes se observó una pequeña caída en la tasa de desocupación, el impacto de la crisis de 2001/2002 potenció los problemas laborales y sociales de la Argentina. El desempleo abierto pasó del 13,8% en octubre de 1999 a 18,3% en octubre de 2001, fruto de la inactividad de la economía, en recesión desde 1998.

---

<sup>2</sup> Los datos de la tasa de desempleo provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (onda octubre), elaborada por el Instituto de Estadística y Censos de la República Argentina.

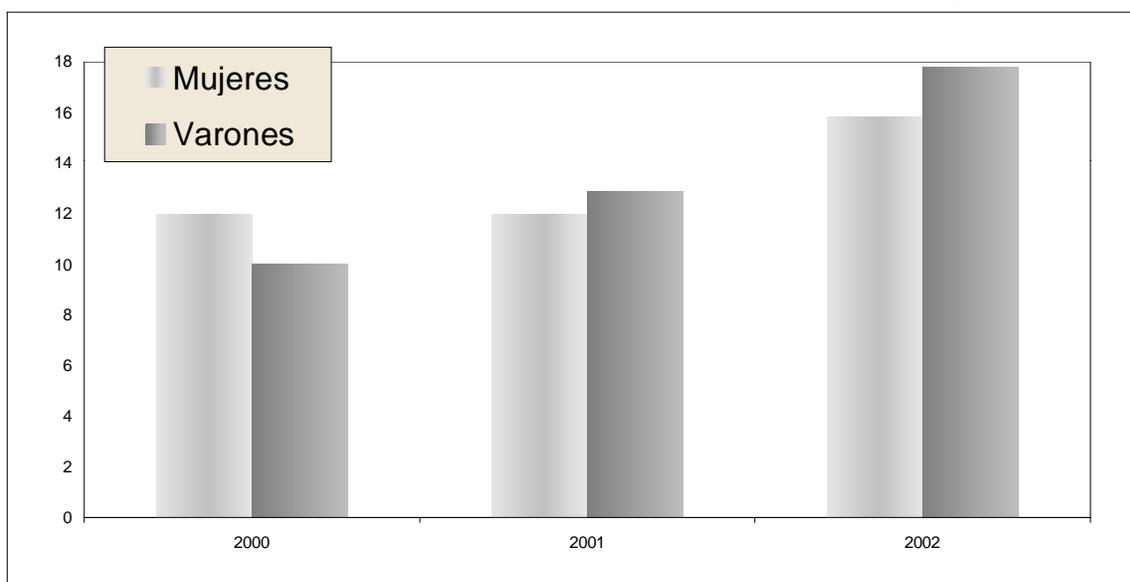
**Gráfico 1**  
**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN**  
*Total aglomerados urbanos*



Fuente: EPH. Onda octubre

Este aumento del desempleo afectó especialmente a los jefes y jefas de hogar: mientras que el desempleo abierto creció entre el 2001 y el 2002 un 17%, entre los jefes y jefas de hogar lo hizo en un 37%, siendo los jefes varones los más perjudicados.

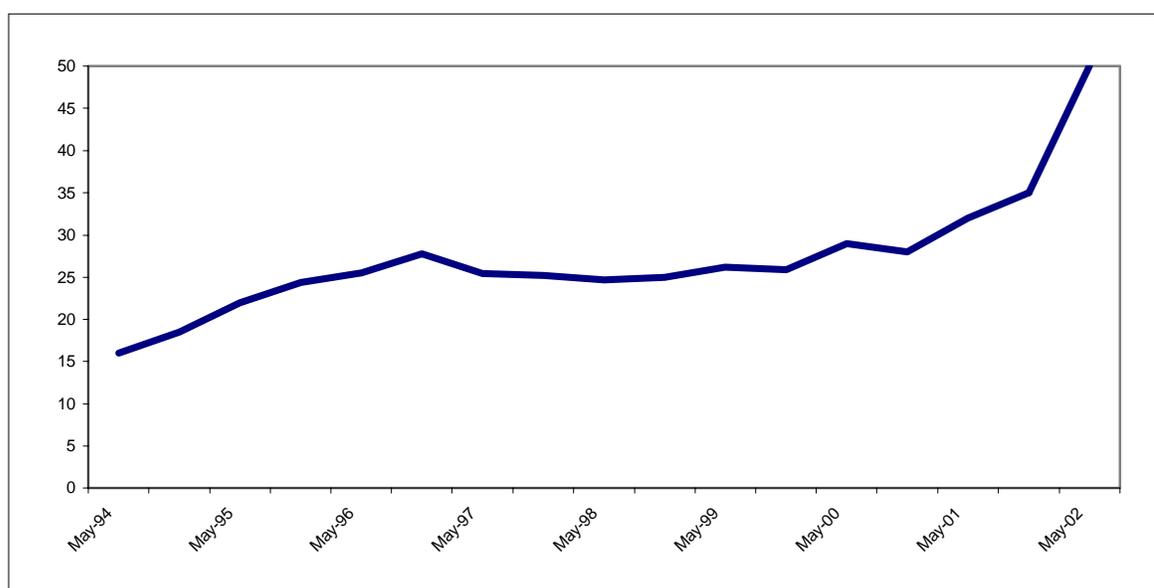
**Gráfico 2**  
**TASA DE DESOCUPACIÓN DE JEFES SEGÚN SEXO**  
*Total aglomerados urbanos*



Fuente: EPH. Onda octubre.

La abrupta salida de la convertibilidad a través de una fuerte devaluación con el consiguiente impacto inflacionario, así como la recesión económica influyeron decisivamente en los ingresos de las familias. Mientras que la devaluación provocó un incremento de la canasta básica de alimentos de una familia tipo de un 34% entre mayo del 2002 y diciembre del 2001, los salarios nominales no aumentaron profundizando el empobrecimiento de amplias capas de la población, proceso que venía de hacía ya varios años. De acuerdo con los registros estadísticos, en 1994 el 16% de personas tenían ingresos menores que los de una canasta básica, en 1998, al comienzo de la recesión, ya el 26% de la población estaba en esta situación y cuatro años más tarde, en octubre del 2002, más de la mitad de la población (54,3%) eran considerados pobres. La indigencia también creció, pasando del 3% en octubre de 1991 al 13,6% en octubre del 2001 y llegando al 24,7% en mayo del 2002.<sup>3</sup> En definitiva, la pobreza por ingreso casi se duplica entre 1995 y 2002 afectando a vastos sectores de la clase media.

**Gráfico 3**  
**PERSONAS BAJO LA LÍNEA DE POBREZA**  
% Gran Buenos Aires



Fuente: EPH

En esos años se profundizó también la inequidad en la distribución de los ingresos: entre 1995 y 2002 se profundizó - 20.4 veces como promedio nacional - la distancia que separa al 20% de la población con mayores ingresos del 20% con los menores ingresos.<sup>4</sup>

## B) Coyuntura política

Entre las distintas causas que provocaron la caída del gobierno encabezado por Fernando de la Rúa cuando solo había cumplido con la mitad de su mandato, las dificultades de la economía fueron una de las principales. Problemas que se acentuaron desde mediados del 2001 cuando en el contexto de una economía paralizada, se aceleró la fuga de capitales. Las expectativas negativas de los

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos, Encuesta Permanentes de Hogares.

<sup>4</sup> Naciones Unidas, *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina /2002, Desigualdad y pobreza*, pág.38, Buenos Aires 2002.

mercados financieros se potenciaban con los rumores difundidos por los analistas económicos que augurando lo peor provocaban día a día el aumento del “el riesgo país”, en una suerte de profecía autocumplida. En un gesto desesperado, en el mes de noviembre, el Poder Ejecutivo anuncia restricciones al retiro de los fondos de los bancos –se podrá retirar en efectivo hasta 250 pesos por semana<sup>5</sup>- y a las transferencias al exterior.<sup>6</sup> Se instala así lo que la gente dio a llamar el “corralito”. Si bien el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo aseguraba que era una medida transitoria, lo cierto es que, sin anunciarla explícitamente, se estaba poniendo fin a la convertibilidad. Pero esta medida que delataba las dificultades del gobierno de la Alianza no alcanzó para revertir la situación. Por el contrario, fue leído como un indicio de los muchos problemas que enfrentaba el gobierno que, a esas alturas, había perdido sus apoyos tanto adentro del país como en el exterior.

En efecto, día a día crecía el conflicto social. A la mala performance de los indicadores económicos, innegable ante el dramático aumento del desempleo y la pobreza, se sumaba un creciente enfrentamiento del gobierno con las fuerzas políticas y sociales claves. A mediados del mes de diciembre comenzaron los saqueos en los supermercados en paralelo con una sostenida y masiva corrida contra los depósitos bancarios y la propia moneda. El día 19 de diciembre organizaciones de desocupados, conocidos como piqueteros, y de vecinos de la ciudad se concentran en la Plaza de Mayo pidiendo la renuncia de Fernando de la Rúa. Al tiempo que el Poder Ejecutivo decretaba el estado de sitio y las manifestaciones callejeras eran brutalmente reprimidas. Los disturbios dejaron como saldo 26 muertos y la renuncia del Presidente.<sup>7</sup>

Teniendo en cuenta que en ese momento el cargo de vicepresidente estaba vacante,<sup>8</sup> el Poder Ejecutivo queda acéfalo. En forma temporaria asumió el vice presidente provisional del Senado, Ramón Puerta, quien convocó de manera inmediata a la Asamblea Legislativa. Esta Asamblea designó a Adolfo Rodríguez Saa, de extracción peronista y en ese momento gobernador de la provincia de San Luis, como presidente provisional de la nación hasta el mes de abril del 2002 y acuerda llamar a elecciones el siguiente 3 de marzo bajo el sistema de la ley de lemas.<sup>9</sup> Hay que destacar que esta designación había sido acordada previamente en una reunión de los gobernadores del Partido Justicialista que había tenido lugar el viernes 21 de diciembre en la ciudad de San Luis.

En el discurso de asunción, Rodríguez Saa anuncia la suspensión del pago de la deuda externa, la ratificación de la convertibilidad con el argumento que una “devaluación significaría disminuir el salario de los trabajadores”<sup>10</sup> y la implementación de una tercera moneda. Estas medidas cuyas dramáticas consecuencias sobre la macroeconomía y la sociedad eran imposibles de evitar, fueron tomadas no solo de manera inconsulta sino hasta festiva. Simultáneamente prometió un millón de puestos de trabajo, la liberación de los presos políticos así como la devolución del 13% a los jubilados, medida tomada por el gobierno de la Alianza como respuesta a los problemas fiscales que enfrentaba.

La nominación de ciertos ex funcionarios menemistas de dudosa conducta en el desempeño de su cargo así como la intención, hecha pública, por cierto sector del partido justicialista, de que el presidente Rodríguez Saa especulaba con mantenerse en el cargo hasta el 2003 aceleró el final del gobierno. En las calles de Buenos Aires se volvieron a escuchar los cacerolazos y nuevamente la gente se agolpó en la plaza de Mayo y frente al Congreso de la Nación. Ante la gravedad de la

---

<sup>5</sup> Como en ese momento aún funcionaba la Ley de Convertibilidad 250 pesos equivalían a 250 dólares.

<sup>6</sup> El decreto 1570/01 del 1 de diciembre del 2001, establecía restricciones para los retiros de dinero en efectivo y a las transferencias al exterior vinculadas con la demanda de la Deuda Pública.

<sup>7</sup> Para un análisis más detallado ver Bonvecchi, Alejandro "Estrategia de Supervivencia y tácticas de disuasión" en Novaro, M. (compilador) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Editorial Norma, Buenos Aires, 2002.

<sup>8</sup> En octubre del 2000 el vice presidente electo Carlos Álvarez presenta su renuncia por desacuerdos con el presidente.

<sup>9</sup> Se eligió este método de elección para evitar las peleas internas en los partidos políticos, sobre todo en el partido Justicialista que estaba sin liderazgo y en el que la disputa por el poder podía llevar a la ruptura del partido.

<sup>10</sup> Clarín, 23/12/02.

situación Rodríguez Saa convocó en la ciudad de Mar del Plata a una reunión de gobernadores del Partido Justicialista, fuente de su poder y legitimidad. Pero resultó un intento fallido ya que fueron pocos los gobernadores que concurrieron. Ante la falta de apoyo de la ciudadanía y de casi la totalidad de la clase política –sobre todo de los gobernadores peronistas– a la semana de ser elegido se vio obligado a renunciar.

Cuarenta y ocho horas más tarde, la Asamblea Legislativa se vuelve a reunir y elige como presidente provisional de la Nación a Eduardo Duhalde.<sup>11</sup> Esta vez se estableció que el mandato se extendería hasta fines del 2003, pese a la oposición de algunos gobernadores.<sup>12</sup> De acuerdo con relatos periodísticos, en las conversaciones previas a la Asamblea, Eduardo Duhalde acuerda su elección con figuras políticas de peso fuera del Partido Justicialista.<sup>13</sup> Una vez logrado el acuerdo con ellos, comienza a buscar el apoyo en su propio partido.

El 1 de enero del 2002 al hacerse cargo de sus funciones el nuevo presidente prometió *“terminar con un modelo agotado que ha sumido en la desesperación a la mayoría del pueblo, para sentar la base de un modelo que recupere la producción y el trabajo de los argentinos y promover una más justa distribución de la riqueza.”*<sup>14</sup> En ese mismo discurso aseguró que el plan de un millón de empleos prometidos por Adolfo Rodríguez Saa será reconvertido en *“un seguro de empleo que será destinado a jefes y jefas de hogar desocupados”*.

Duhalde tampoco contaba con el total apoyo de su partido. La renuencia de algunos sectores del PJ a dar apoyo a la nueva administración se hizo evidente cuando el Presidente intentó armar su equipo de gobierno. Los primeros convocados fueron gobernadores provinciales que respondían al Partido Justicialista: De la Sota (Córdoba), Kirchner (Santa Cruz), Marín (La Pampa) quienes, argumentando que se debía llamar a elecciones en marzo del 2002, no aceptaron formar parte del gabinete.

El aislamiento político a que lo condenaba la falta de confianza de algunos gobernadores y del propio partido, no era el único escollo que debía sortear el flamante presidente. Por un lado, estaban los problemas económicos. La salida de la convertibilidad así como las oscilaciones con respecto al rumbo económico desencadenaron, en el contexto de una economía por cuatro años estancada, un proceso inflacionario que disparó para arriba los precios y, en particular, de aquellos artículos que componen una canasta básica de alimentos. A ello se sumó las crecientes dificultades que tenía el gobierno para implementar medidas que permitieran a los miles de ahorristas argentinos disponer libremente del dinero depositado en los bancos tanto en las cuentas corrientes como en plazo fijo u otro tipo de operaciones.

Los cambios en el sistema político fueron otra fuente de tensión y dificultades para el gobierno. Los datos relevantes en este sentido eran la capacidad de presión de los gobernadores –sobre todo la de los justicialistas– que se acrecentaba frente a la soledad del Poder Ejecutivo, el

---

<sup>11</sup> En las elecciones de 1989 Duhalde había sido compañero de fórmula de Carlos Menem. Por diferencias con el Presidente renuncia a su cargo y se postula, con éxito, como gobernador de la Provincia de Buenos Aires, cargo que ocupa hasta 1999. En ese año compite con De la Rúa para la Presidencia de la Nación. En el 2002 se desempeñaba como senador de la Provincia de Buenos Aires, cargo para el que fuera elegido en octubre del 2001. Simultáneamente ocupaba la presidencia del Partido Justicialista.

<sup>12</sup> Algunos gobernadores como Kirchner (de la provincia de Santa Cruz) y de la Sota (de la provincia de Córdoba) pensaban que ante la magnitud de la crisis había que llamar de inmediato a elecciones. Según el propio gobernador cordobés, la profundidad de la crisis hacía necesaria la legitimación de un Presidente mediante la decisión del pueblo expresada en las urnas. "Los políticos no pueden decidir entre ellos, en soledad, quién y cómo va a gobernar el país", sostuvo una y mil veces. Fundamentaba su opinión en que el país está en medio de una anarquía, con una sociedad en actitud hostil, "casi nihilista" frente a la representación política. Y que **no** hay otra manera de devolver legitimidad a la investidura presidencial que escuchando la voluntad popular. (Clarín, 2 /01/ 2002).

<sup>13</sup> De acuerdo con la información brindada por el diario Clarín en su edición del día 2 de enero del 2002, luego que Puerta le avisa que no está dispuesto a ser Presidente y que él debía hacerse cargo, Duhalde habla con dirigentes políticos de otros partidos: Raúl Alfonsín, Carlos Maestro y Leopoldo Moreau (UCR), con Aníbal Ibarra en ese momento Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que militaba en las filas del FREPASO y con Elisa Carrió, diputada nacional de gran peso en la opinión pública que representa a un partido de reciente formación: Afirmación para una República Igualitaria (ARI).

<sup>14</sup> Clarín, 1/01/ 2002.

desprestigio del Parlamento y la escasa legitimidad de los dos grandes partidos, el Justicialismo y la Unión Cívica Radical.

Hay otro elemento adicional -pero decisivo- para entender el difícil escenario político de esos días: “los ruidos” producidos por la movilización popular que casi diariamente se desplazaba por las calles de Buenos Aires y las principales ciudades del país. En efecto, una importante masa de la población, al compás de la consigna “que se vayan todos” –coreada en todas las marchas– recorrían las calles de las grandes ciudades, organizaban asambleas barriales y se agrupaban en defensa de sus intereses vulnerados, como es el caso de los miles de perjudicados por el colapso del sistema bancario. En este crescendo de agitación social sobresale un actor, los piqueteros, que fueron los principales protagonistas de luchas en las rutas a lo largo y a lo ancho del país. El gobierno se encuentra, entonces, jaqueado sin apoyo prácticamente de ninguna fuerza política o social y enfrentando una crisis que incidía en todas las esferas de la vida social.<sup>15</sup>

En este escenario, a los pocos días de asumir el gobierno, el presidente Duhalde decretó la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria<sup>16</sup> y unos pocos días más tarde, la emergencia ocupacional.<sup>17</sup> En ese decreto se establece la puesta en marcha de un programa destinado a los Jefes/as de Hogar Desocupados que iba a ser coordinado desde el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Cuarenta y cinco días más tarde el programa se pone en marcha. Poco tiempo después, como se analiza más adelante, la normativa del programa es modificada.

---

<sup>15</sup> El diario Clarín del 2 de enero del 2002 describía así la situación en que se encontraba Duhalde "Los cacerolazos que sonaron en muchos barrios de la ciudad anoche, mientras el Congreso lo elegía y él pronunciaba su discurso inaugural, le marcan con claridad cuál es su límite y su compromiso. Debe gobernar un país que tiene a la mitad de sus chicos viviendo en la pobreza; a dos millones de ciudadanos hundidos en la indigencia; en el que más de 4 millones de personas están sin trabajo o tienen menos del que necesitan; donde casi un millón y medio de ahorristas ven amenazado lo que es suyo y pudieron atesorar con mucho esfuerzo. Por eso, el margen de error del que disponen Duhalde y su gobierno es mínimo. Y en su apuesta va la apuesta final de este sistema político, que hace muy poco fue repudiado por el voto bronca y los cacerolazos de la gente, pero que sigue siendo —en tanto no aparezca una alternativa— la única articulación que existe entre la sociedad y el poder”.

<sup>16</sup> Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, y el Decreto N° 50 de fecha 8 de enero de 2002.

<sup>17</sup> Decreto 165 del 22/01/2002.

## **II. Las condiciones de posibilidad**

---

### **A) La construcción del consenso**

Simultáneamente con la puesta en marcha del Programa Jefes de Hogar, el gobierno convoca, a un diálogo multisectorial para lograr soporte político, mermar la puja distributiva, generar consensos en una sociedad fragmentada y descreída de la clase política, y acordar políticas que permitan ir superando la crisis institucional. Para ello pidió apoyo “espiritual” de la Iglesia Católica y "asistencia técnica" al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No es ésta la primera vez que la Iglesia buscaba colaborar con el gobierno nacional para encontrar una salida institucional. A mediados de diciembre del 2001, el titular de Cáritas brindó la sede de esa entidad de la Iglesia para una reunión a la que convocó a los principales líderes políticos, empresariales y sindicales. La pertinaz actitud del entonces presidente De la Rúa de no modificar el rumbo de la política económica y continuar manteniendo en su cargo al Ministro de Economía conspiró contra el éxito de la reunión. Horas más tarde De la Rúa se vio obligado a renunciar a su cargo.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Comenta el diario Clarín del 15 de enero del 2002 que en dos semanas en el Gobierno, Duhalde logró avanzar un paso más que Fernando de la Rúa. Sucede que el gobierno de la Alianza nunca pudo concretar sus distintos intentos para avanzar con la concertación. De hecho, fue el mismo responsable del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) quien convocó en diciembre del 2001 un encuentro en Caritas para tratar de reanimar el diálogo. De la Rúa, que se mostró en esa reunión con poca intención de colaborar salió de una reunión tensa entre piedras e insultos y renunció 48 horas más tarde.

La propuesta de la administración duhaldista era alcanzar en una primera etapa, en un período no superior a los 60 días, un “acuerdo marco”. Luego, las partes deberían avanzar en la definición de medidas concretas –en estrecha relación con el Congreso– referidas a cuestiones esenciales, como el desempleo, la pobreza y el perfil productivo.

La convocatoria fue lanzada al conjunto de las organizaciones sociales, políticas y sindicales (partidos políticos, cámaras empresariales, centrales obreras y representantes de la cultura). Los desocupados agrupados en las organizaciones piqueteras, de las que nos ocuparemos más adelante, también fueron invitados a participar. Esta invitación formaba parte de una estrategia que, apenas asumió el gobierno, adoptó el Presidente Duhalde. Estrategia que consistió, fundamentalmente, en reconocerlos, recibirlos en la casa de gobierno e incorporarlos, como otro actor social, en esta búsqueda de diálogo social.

A la Mesa de Diálogo concurrieron organizaciones con distinto grado de representatividad. Una de las razones que explican esta alta participación fue, sin duda, la percepción compartida por los distintos participantes de amenaza al orden social ante la magnitud de la crisis que enfrentaban los argentinos.<sup>19</sup> Así las cuestiones que menos discusión concitaron y en las que se logró llegar rápidamente a acuerdos fueron las relacionadas con la protección social a los sectores más vulnerables. En lo que se refiere específicamente al Programa Jefes/as puesto en marcha por el gobierno, se acordó que dicho programa tuviera un alcance universal de manera de asegurar un ingreso mínimo a todas las familias argentinas.

Para dar cumplimiento a los acuerdos alcanzados, el gobierno modificó la normativa 165/02 que había dado lugar al primer Plan de Jefes/as. El 3 de abril de 2002, instituyó el Decreto - que lleva el número 565- que establece el Derecho Familiar de Inclusión Social. De acuerdo con el mismo todos los jefes/as desocupados tienen el derecho de acceder a un ingreso mínimo a través del Plan Jefes/as de Hogares Desocupados.<sup>20</sup> La principal diferencia con el programa del mismo nombre<sup>21</sup> ya instalado por el gobierno, era su cobertura universal.

Se estipuló que su aplicación se extendería hasta tanto durase la emergencia ocupacional. En un primer momento la fecha de cierre del programa fue fines del 2002 y luego, al no haber un cambio significativo en las condiciones económicas y sociales del país, se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

La buena relación que se había dado entre el gobierno de Duhalde y la Iglesia Católica y que había permitido la conformación de la Mesa de Diálogo sufrió un serio tropiezo a raíz del financiamiento del programa. Los obispos habían reclamado gestos de renunciamento para sortear la crisis: expresa y públicamente pidieron un “aporte excepcional” a quienes se beneficiaron con la devaluación. Por eso, recibieron con satisfacción la actitud del sector agro exportador de donar 1.500 millones de pesos para ampliar la ayuda social. La donación, sin embargo, no era ni tan espontánea ni tan generosa: tenía como condición que no se pusieran retenciones a las exportaciones. Pero esta alegría se transformó en disgusto cuando se enteraron (por los diarios) de la decisión del gobierno de

---

<sup>19</sup> En el documento final de la Mesa de Diálogo, en el que se expresan los principales consensos, la crisis fue así caracterizada. "La inédita crisis argentina, que ha erosionado la legitimidad pública y privada, es tan grave y de tal naturaleza que la convivencia y la democracia se encuentran seriamente amenazadas. Esta crisis incluye cuatro años de recesión, desempleo sin precedentes, aumento incesante de la pobreza, la indigencia y la exclusión social, problemas crónicos de las finanzas públicas, una extendida ruptura de la seguridad jurídica y la pérdida completa del sentido de lo público y del bien común".

<sup>20</sup> En el ítem "Construir una sociedad mas equitativa" del documento final para la Reforma de la Mesa de Diálogo, el punto 2 se refiere a la atención prioritaria y renovada de la emergencia social. La Mesa de Diálogo Argentino, recogiendo la demanda ciudadana, bregó por la atención de la emergencia social, con carácter urgente, como un derecho universal. Con fecha del 3 de abril de 2002, el Poder Ejecutivo Nacional instituyó por Decreto No. 565, el Derecho Familiar de Inclusión Social. Ahí se dice que la atención de la emergencia social deberá contar con financiación segura, conformándose un fondo que goce de intangibilidad y con un alto grado de auditoría social que evite el clientelismo.

<sup>21</sup> A este programa se lo denominó Plan de Jefes/as de Hogar Desocupados 1.

implantar retenciones a las exportaciones agropecuarias. Unos pocos días más tarde Duhalde anuncia ante la Mesa de Diálogo que el dinero de las retenciones a las exportaciones del campo y la industria alimenticia y el aporte extraordinario del sector petrolero se destinará a solventar el Plan Jefes/as.

Para evitar un eventual retiro de los obispos de la Mesa de Diálogo, el Presidente pidió a la Iglesia que, a través de Cáritas, supervise la distribución de los fondos fruto de las retenciones. Así el presidente propuso a la Mesa –integrada por representantes de organizaciones de la sociedad civil, de la Iglesia y de Naciones Unidas– que elaborasen las sugerencias que creyeran convenientes para asegurar la eficiencia y transparencia en la distribución de los subsidios: los criterios para conformar los padrones de beneficiarios, los mecanismos de control con participación de organizaciones no gubernamentales así como las modalidades de distribución de la ayuda.

Acorde con esta promesa, en el artículo 13 del decreto de creación, se establece la creación de un organismo de control: “Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control” (CONAEyC) del Plan de Jefas/jefes de Hogar Desocupados”. Participan del mismo por el sector empresarial: la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL) y la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH), la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA) y la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA). Por el sector sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), por los distintos cultos: AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), el Consejo Evangélico y Caritas Nacional. Por las organizaciones no gubernamentales, la Federación Argentina de Municipios (FAM), el Foro del Sector Social y la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Por el Gobierno: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Consejo Federal de Trabajo), el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Social (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).

Llama la atención el número y perfil de las organizaciones convocadas. ¿Cuál era el objetivo de una invitación tan amplia? ¿Asegurar a través de un fuerte mecanismo de control la transparencia de la gestión? ¿La búsqueda de un consenso que asegurara la continuidad del programa?, ¿La creación de un espacio de Diálogo entre grupos con intereses enfrentados garantizando con su presencia la ejecución del programa?

Mas allá de cuales fueran las intenciones del gobierno, este Consejo desarrolló una intensa actividad. Las reuniones periódicas así como las presentaciones de informes mensuales al Presidente de la Nación muestra el grado de compromiso que estas organizaciones fueron adquiriendo con el programa. Para los grupos piqueteros implicaba un reconocimiento social y político al colocarlos en un plano de igualdad con organizaciones como la Sociedad Rural en el ámbito de control del programa. Para los "poderosos", significaba encontrar un espacio que permitiera dialogar con aquéllos que eran percibidos como una amenaza. En definitiva, este consejo, simbólica y realmente, cumplió varios objetivos: integración, control y consenso.

## **B) Capacidad de organización y negociación de los actores intervinientes**

Que actores de una larga trayectoria en la vida institucional de la Republica, como es el caso de la Sociedad Rural o la Unión Industrial Argentina, participen de la Mesa de Dialogo Social buscando alcanzar consensos es entendible e incluso esperable. Además de que su práctica habitual es y fue la del diálogo y la negociación, en un ambiente enrarecido, de alta conflictividad social estas organizaciones tienen mucho que perder.

Esta predisposición para el diálogo no resulta tan esperable de parte de un grupo en particular: el de los trabajadores desocupados agrupados en el movimiento piquetero. Su comportamiento llama particularmente la atención fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, por su capacidad de organización. Pese a su situación laboral, se constituyeron como un actor social altamente cohesionado y con un amplio espectro de demandas. En segundo lugar, si bien su recurso de poder más importante desde el momento de su surgimiento fue la confrontación y la amenaza del corte de rutas demostraron en distintas ocasiones -una fue en la Mesa de Diálogo Social- su capacidad y voluntad de negociación.

## La organización piquetera

El movimiento de los piqueteros surge en la Argentina a mediados de la década de los años noventa. Algunos autores consideran que se inicia con la pueblada de Santiago del Estero en 1993 en la que hubo cortes de ruta e incendio de edificios públicos como respuesta al intento del gobierno de dejar cesante a 10.000 trabajadores. Otros consideran que el movimiento como tal se inicia en 1996 cuando en Cutral Co, provincia de Neuquén, se producen los primeros cortes de ruta con características específicas de piquetes y a los que siguieron los de la provincia de Salta, en los departamentos de San Martín, Tartagal y General Mosconi. En ambas provincias los piquetes fueron realizados por ex empleados de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales) que fueron despedidos luego de la privatización de la compañía petrolera. Esta modalidad de cortes de rutas fue adoptada en otros lugares del país otorgando a los movimientos de trabajadores desocupados no solamente su nombre sino sus peculiaridades de lucha “armar piquetes para cortar las rutas y las calles”.

A lo largo de los años el movimiento se fue dividiendo, fundamentalmente, por su propuesta política y la forma de encarar la relación con el gobierno. A fines del 2003 se destacan cuatro grupos de piqueteros:

- Un grupo conformado por la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), miembro de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Corriente Clasista y Combativa (CCC) parte integrante del Partido Comunista Revolucionario, que se define como marxista-leninista-maoísta. Las zonas de mayor influencia de esta alianza piquetera son las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Formosa, Santiago del Estero, Córdoba, Jujuy, Tucumán, Chaco, Salta y Chubut. Su centro político está ubicado en La Matanza (provincia de Buenos Aires). Es el sector más proclive a la negociación.
- La segunda organización piquetera por importancia es el Bloque Piquetero, liderado por una alianza entre el Partido Obrero, de orientación trotskista y que se expresa como Polo Obrero y el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR) de izquierda revolucionaria sin partido y electoralmente abstencionista. En el Bloque Piquetero se agrupan también el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), liderado por el Partido Comunista miembro de la CTA y dos organizaciones que se autodenominan de izquierda revolucionaria: la Coordinadora Urbana Barrial (CUBA), y la Federación de Trabajadores Combativos.
- La tercera organización por su importancia es la Aníbal Verón, una alianza entre el Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados (CTD). Al igual que el Bloque Piqueteros se niegan a participar en las elecciones y se consideran ideológicamente como marxistas insurreccionales. La Aníbal Verón está concentrada en varios distritos del Gran Buenos Aires (Lanús, Almirante Brown, Quilmes, etc.) y en La Plata.

- A mediados del año 2003 surgieron nuevas organizaciones como consecuencia de rupturas con algunas de las organizaciones citadas. Estos desprendimientos nuclean un número menor de personas y se caracterizan por ser más confrontativas y radicalizadas en sus planteos y en su relación con el gobierno. En este grupo incluimos a organizaciones como el Movimiento Sin Trabajo (MST) "Teresa Vive" que si bien no es numeroso tiene gran capacidad de movilización.

Pese a estas diferencias políticas todas las organizaciones comparten algunos rasgos comunes.

En *primer lugar*, su capacidad de organización. Svampa y Pereyra<sup>22</sup> señalan el "*milagro sociológico*" que significa que grupos de desocupados tengan la capacidad de organización y lucha como la demostrada por estos piqueteros.

En *segundo lugar*, un "*estilo de organización*". Hay que destacar que se organizan en un territorio determinado, territorio donde viven con sus familias. Es aquí, donde se realizan las asambleas que es el espacio de discusión y elaboración de sus propuestas. En estas asambleas no solo se discuten cuáles son las necesidades y cómo articular demandas de distinta naturaleza sino que también se debaten temas más amplios: desde las posibilidades de construcción de una economía social alternativa hasta estilos de convivencia u organización comunitaria. Además de cohesionarlos internamente, los dirigentes piqueteros consideran que este tipo de organización les permite sustraerse de las viejas prácticas clientelísticas. De acuerdo con su relato: *mientras antes los más jóvenes eran llevados "como ganado" a los actos políticos donde les daban "vino y droga", ellos fueron "haciendo un laburo ... y eso nos ha llevado a que hoy en día los compañeros van a los piquetes y de antemano saben que no se puede ni alcohol, ni droga, ni nada por el estilo"*.<sup>23</sup>

En tercer lugar, "*el contenido multisectorial de las demandas*", que surge de su doble identificación de desocupados y de su asentamiento territorial. Esta doble identificación sumada a la situación de extrema necesidad en que se encuentran los hogares de la mayor parte de los piqueteros explican el amplio repertorio de reivindicaciones que presentan.

El acuerdo alcanzado en mayo del 2001, denominado Primer Acuerdo Territorial, es un buen ejemplo de la multiplicidad de demandas levantadas por los piqueteros. En esta ocasión, luego de un grave enfrentamiento con el gobierno, la Ministra de Trabajo del gobierno de la Alianza decidió pactar con ellos. La calificación de *integral* fue propuesta por los líderes piqueteros porque se tuvieron en cuenta distintos tipos de reclamos.

*"Cuando la federación de Tierra y Vivienda, junto con la Corriente Clasista y Combativa en la Matanza hicieron concurrir a los ministros y a los representantes del gobierno nacional y provincial, acordaron una partida de millones de pesos para planes Trabajar, pero también acordaron los hospitales móviles, la recuperación de todas las aulas, una partida muy importante para que la gente trabajara en la recuperación del barrio y el asfalto, y la recuperación de las calles del barrio. Con ello estaban dando un importante salto de calidad: estaban disputando cómo comemos, cómo nos educamos, cómo cuidamos nuestra salud y cómo recuperamos nuestro ambiente, el lugar donde vivimos. Es una propuesta integral"*.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Ver Svampa, M. S. y Pereyra, S.: *Entre la ruta y el barro, la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires, 2003.

<sup>23</sup> Entrevista a un miembro del MTD ( Movimiento de Trabajadores Desocupados) de Solano, Lanús y Almirante Brown, realizada en Lanús, 6 de abril del 2002, extraída de La Fogata, [www.Lafogata.org/02asambleas/9asambleas/trabajo.htm](http://www.Lafogata.org/02asambleas/9asambleas/trabajo.htm)

<sup>24</sup> Piquer-Articulo\_DEI-Final-10Dic02.html.

## La negociación piquetera

El Primer Acuerdo Territorial no es la primera experiencia de negociación del gobierno con los piqueteros. En la década de los ochenta en la provincia de Buenos Aires, muchos de ellos habían participado en la toma de tierras y en la construcción de los asentamientos, acciones que implicaron una negociación con autoridades gubernamentales.

Pero la experiencia más importante en lo que atañe a "negociar" con el gobierno fue la que se dio con los planes Trabajar a mediados de la década de los años noventa. En 1996 luego de una serie de movilizaciones encabezadas por los grupos piqueteros en Mar del Plata y Florencio Varela exigiendo trabajo, el gobierno de Carlos S. Menem decide entregarles, para su distribución, planes del programa Trabajar.<sup>25</sup> A partir de ese momento, el reclamo por programas de empleo formó parte del repertorio de los piqueteros en cada una de las movilizaciones colectivas. Incorporación que permitió establecer una suerte de juego entre el gobierno y los piqueteros. Desde entonces, para el conjunto de la sociedad los planes Trabajar son percibidos como el instrumento que tiene el gobierno para negociar con los piqueteros. Por otra parte, el Trabajar se convirtió en una suerte de genérico que representa a cualquier programa de empleo. Sería ocioso señalar que la distribución de estos programas de empleo nunca fue monopolio exclusivo de los piqueteros sino que en esta distribución participan distintos partidos políticos.<sup>26</sup>

Cuando asume el gobierno de la Alianza la relación con los piqueteros comienza a cambiar. La nueva administración toma una serie de medidas cuyo resultado fue la profundización de la conflictividad social. Ya el último Ministro de Economía del gobierno encabezado por Menem, no quería la renovación del Plan Trabajar y de hecho en ese momento se reduce el número de planes. El nuevo gobierno, además de no mostrarse demasiado dispuesto a reconocerlos como interlocutores válidos,<sup>27</sup> continúa con la política de reducir el número de beneficios (ver cuadro 2) así como el nivel de las remuneraciones de los planes y cambia, como se analiza más adelante, la modalidad de acceso a los programas de empleo. Problemas con el cumplimiento de las cuotas y de las entregas de planes Trabajar<sup>28</sup> aumentaron el enfrentamiento del gobierno de la Alianza con los grupos piqueteros.

El resultado previsible fue el aumento de la conflictividad social. En julio del 2001 se organiza el primer Congreso Piquetero denominado Asamblea Nacional de Organizaciones Populares, Territoriales y de Desocupados. En esa asamblea los piqueteros decidieron por unanimidad que la protesta expresada en cortes de ruta se intensifique en forma progresiva mediante la extensión de la duración de los cortes hasta concluir, a fin de ese año, en una medida de fuerza por tiempo indeterminado. Para algunos grupos piqueteros ya en ese momento comienza a prepararse lo que se denominó "El Argentinazo" y que tuvo su punto de expresión más alto con la movilización a la Plaza de Mayo en los últimos días del mes de diciembre del 2001 y que culminó con la renuncia del gobierno de De La Rúa.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Este programa es analizado en el punto siguiente.

<sup>26</sup> De acuerdo con un informe oficial publicado por el diario La Nación, en la provincia de Buenos Aires el Partido Justicialista manejaba 4552 planes Trabajar, la Alianza, 2352 y otras instituciones, entre las que figuran las eclesíásticas, 3315. (La Nación, 21 de marzo del 2000).

<sup>27</sup> La respuesta que se dio a las movilizaciones de los piqueteros en junio del 2001 en Salta revela una actitud ambigua del gobierno. Mientras que el Ministro de Interior, Ramón Mestre pidió que no se dialogue con los manifestantes y el Secretario de Seguridad Interior, consideró que no era posible hablar con ellos porque estos grupos "ante el panorama de necesidad de la gente se aprovechan en imponer sus condiciones a través de las armas" (Clarín, 19 de junio del 2001), el ministro de Desarrollo Social, Juan Pablo Cafiero, viajó a Salta a entrevistarse con los piqueteros y reconoce la legitimidad de sus reclamos y el Secretario de la Pequeña y Mediana Industria, prepara un plan de forestación para la zona de General Mosconi con el que esperan crear 5000 puestos de trabajo.

<sup>28</sup> De la entrevista realizada con la responsable del Plan Trabajar del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>29</sup> "...A medida que iba creciendo la crisis, hemos evolucionado en crecimiento, pero sobretodo por el acierto político. Porque la pelea por la Argentinazo fue una pelea nuestro de 5 años, por lo tanto ese acierto nos llevó a un gran salto. Nosotros dimos el primer gran salto entre el 97 y el 99. Después hubo como una tregua por el apoyo a la Alianza Posterior a eso se da un nuevo salto que llegamos alrededor de los 12000 compañeros hasta el final de De la Rúa, hasta el argentinazo y allí en dos semanas se cuadruplica, se triplica la corriente,

Como ya se dijo, luego de la caída del gobierno de la Alianza, Rodríguez Saa convocó a los piqueteros a su despacho para ofrecerles un millón de puestos de trabajo. Este generoso ofrecimiento fue rápidamente incorporado como reclamo por los piqueteros. Así a los pocos días de asumir como Presidente Eduardo Duhalde, las organizaciones más numerosas, con mayor capacidad de presión y negociación como las más chicas y que presentaban posiciones más duras,<sup>30</sup> se movilizaron reclamando por los planes prometidos por el entonces presidente Rodríguez Saa. El gobierno los recibió y prometió en caso de contarse con los fondos, entregar 200.000 planes Trabajar.

La negociación con los piqueteros no era solamente por el número de planes sino también sobre cuanto le tocaba a cada agrupación, cuantos planes se les otorgaba a las cada una de las organizaciones. Si bien, como veremos más adelante, el órgano natural para la determinación y distribución de los planes Jefas \Jefes eran los Consejos Consultivos Locales, lo cierto es que según estimaciones hechas por distintas fuentes, cerca de un 10% de los mismos quedaron en manos de los piqueteros mientras que una cifra que no es fácil de determinar pero que se calcula superior a ese porcentaje, fueron otorgados a punteros de partidos políticos.<sup>31</sup>

En definitiva, la situación que enfrentaban los piqueteros los llevaba a la paradoja de que pese a que la gran mayoría levantaba un discurso de izquierda, revolucionario, debían negociar con el gobierno por los planes de empleo. Estos planes significaban un recurso valioso no sólo porque era prácticamente el único con el que contaban sino porque les confería poder frente a sus militantes. Se enfrentaba con el gobierno pero dependían de él no sólo para su subsistencia sino también para mantener su liderazgo. Esta doble dependencia explica la modalidad de enfrentamiento elegida. Si los trabajadores en actividad pueden elegir distintas modalidades de lucha para hacer oír sus reclamos, los desocupados tienen como única opción, o al menos la opción más eficiente, el corte de las rutas o, en su defecto, la irrupción masiva en las calles de la ciudad. Así el corte de ruta fue la amenaza utilizada para negociar planes de empleo.

### C) Antecedentes del plan jefes/as

El programa que estamos analizando no surge de la nada. A lo largo de la década de los noventa se ejecutaron una serie de programas de empleo. De todos ellos por sus características y por la impronta que puso en el Plan Jefas/es de Hogares Desocupados, interesa analizar el Trabajar. Otro plan que se destaca en esta búsqueda de antecedentes es el *Solidaridad* diseñado por el gobierno de la Alianza. En este caso lo que importa resaltar es la figura de los Consejos Consultivos que va a ser tomado por el programa que estamos analizando. El siguiente programa que analizaremos es el propuesto por el *Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO)*: mucho del diseño e incluso el nombre, proviene de esta iniciativa. Finalmente, describiremos el *plan Jefe/a de Hogares Desocupados*, que es el primer programa puesto en marcha por la administración duhaldista y que, por la similitud en el diseño es, sin duda, el antecedente más importante.

---

entre el 23 y 24 de diciembre y el 10 de enero pasamos a 50.000 compañeros. Hoy estamos en 70.000". Entrevista realizada al coordinador general de la Corriente Clasista y Combativa.

<sup>30</sup> "La fotografía de la protesta del miércoles los mostró separados. Los piqueteros "históricos", con Luis D'Elía y Juan Carlos Alderete a la cabeza, protestaron en el Congreso junto a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Corriente Clasista Combativa (CCC). Los otros, que últimamente habían hecho más ruido, estuvieron frente al banco HSBC y después fueron a la Plaza de Mayo. Entre unos y otros ahora parece haber un abismo de diferencias. Los más "duros", representados por el Polo Obrero –una rama del Partido Obrero–, el Movimiento Territorial de Liberación –vinculado al PC–, el Movimiento Teresa Rodríguez y la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, se quejan de que D'Elía y compañía negocien con el Gobierno. Desde el otro lado los acusan de ser "trotskistas de derecha". (Clarín, 24 de enero del 2002).

<sup>31</sup> En la entrevista realizada con el coordinador de la CCC, ante la pregunta sobre cómo se distribuían los planes, nos respondió "Como se hizo siempre, en el Ministerio de Trabajo. Nosotros llegamos a manejar 70.000 planes".

## 1. El Programa Trabajar

Ante el dramático crecimiento de la tasa de desocupación, el gobierno presidido por Carlos Menem, -además de adoptar medidas destinadas a flexibilizar la legislación laboral y disminuir los costos laborales-, decide implementar, por primera vez en la Argentina, una serie de programas de empleo. En pocos años se ponen en marcha más de 20 programas que se caracterizaron por su baja cobertura, la escasez de recursos, la alta movilidad de los programas y por presentar diseños semejantes.<sup>32</sup> Por otra parte, este tipo de proyectos no se gestionaban sólo en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>33</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 solo 23 estaban en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTYSS).<sup>34</sup>

En este festival de programas, se destaca el Trabajar tanto por el tiempo que estuvo en marcha (existieron tres versiones del mismo plan) como porque el número de beneficios acordados fue superior al de los otros programas (Ver cuadros 1 y 2). Interesa también destacar que el plan Trabajar inaugura, como se analiza más adelante, una nueva relación entre el gobierno y el movimiento de desocupados: es la primera vez que un plan de empleo es materia de negociación entre el gobierno y las organizaciones piqueteras.

El primer Trabajar data de fines de 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998 y el Trabajar III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones el objetivo buscado era brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no estuvieran recibiendo otro beneficio y como objetivo secundario obras de infraestructura social y asistencia comunitaria. La prestación incluía una ayuda no remunerativa mensual de 200 pesos, asistencia sanitaria y cobertura de riesgos.

Una de las lecciones extraídas de la gestión del Trabajar y que fue incorporada en el diseño del programa que estamos analizando, es que la determinación de quién era el beneficiario no estuviera determinada por el propio programa, sino que fuera la misma familia la que decidiera quién era el miembro de la familia a quien se iba a considerar jefe o jefa y, por lo tanto, el beneficiario directo del plan.<sup>35</sup>

**Cuadro 1**  
**PRESTACIONES DE PROGRAMAS DE EMPLEO**

Años	Trabajar 1	Trabajar 2	Trabajar 3	Total general
1994				40 000, 00
1995				63 200, 00
1996				82 000, 00
1997	20 622	82 347,58		129 508,33
1998	16,83	69 514,75	19 407,33	116 196,17
1999		896,42	73 715,25	107 466,25
2000		41,67	38 427,17	85 916,08
2001		3,83	30 259,50	88 144,83
2002		5,00	12 898,00	1 028 483,00

**Nota:** Los datos anuales son promedios del año. En el 2002 se toma solo hasta setiembre. El aumento de prestaciones se debe fundamentalmente al Jefe/as que en ese momento ya tenía 956.782 (hasta setiembre).

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, sobre la base de datos suministrados por la Secretaría de Empleo. Los datos de 1994, 95 y 96 fueron extraídos de *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Un año de gestión* (mayo 2002-mayo 2003), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003), pág. 22.

<sup>32</sup> En el período 1992/96 la mayoría de ellos no tuvieron una vigencia superior a los dos años. Ver: L Golbert, *La protección al desempleado: una cuestión pendiente*, CECE. Pág.31.

<sup>33</sup> El ministerio cambia de nombre en el 2003 por el de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>34</sup> L. Golbert, *Los problemas de empleo y las políticas sociales*, Boletín Informativo Techint, No.296.

<sup>35</sup> "Trabajamos con el criterio de que el beneficiario/a fuera aquel/la que estuviera dispuesto a la contraprestación por esa cifra de dinero y no tuviera una oferta mejor en el mercado".(Extraída de la entrevista realizada a la responsable del programa Trabajar en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Analizando el conjunto de los programas de empleo se puede observar, tal como surge del cuadro 2 que el número de beneficios fue creciendo hasta 1997 crecimiento que se debe fundamentalmente al Programa Trabajar. A partir de ese momento se comienzan a otorgar cada vez menos planes. Como se dijo anteriormente, desde la salida de Cavallo del Ministerio de Economía, el gobierno de Carlos Menem no se mostró tan dispuesto a distribuir planes Trabajar y el gobierno de la Alianza tuvo la misma actitud. Es en el 2000 cuando esta caída resulta más evidente: en un año se perdieron 20.000 planes.

**Cuadro 2**  
**BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE EMPLEO**  
( en miles de personas)

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, pag. 22, 2003.

El gobierno de la Alianza, no se limitó a reducir el número de beneficios del Programa Trabajar, sino que también decide poner en marcha uno nuevo: el *Programa de Emergencia Laboral (PEL)* con dos líneas de acción: a) consorcios productivos locales, b) autoempleo productivo. Estas acciones debían ser ejecutadas por municipios y ONGs autorizados. La ayuda económica de carácter no remunerativo oscilaba entre los 200 pesos 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.

Paralelamente con la puesta en marcha de este programa, se promueve la conformación de “consejos de emergencia”, más tarde convertidos en comités de crisis para la distribución de los planes de empleo y de los que participan intendentes, cámaras empresariales, representantes del clero y organizaciones de desocupados de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y de la Corriente Clasista y Combativa (CCC). Si bien con esta medida el gobierno de la Alianza pretendía un mayor control en la distribución de los beneficios otorgados por los programas de empleo, lo cierto es que el efecto no deseado fue el fortalecimiento del conjunto de los grupos piqueteros así como el fortalecimiento de los municipios peronistas.<sup>36</sup>

## 2. El programa Solidaridad

En el corto período de gobierno de la Alianza se intentó poner en marcha un programa social que, al menos en la pretensión de la entonces Ministra de Desarrollo Social, Medio Ambiente y

<sup>36</sup> Ver Svampa y Pereyra, op.cit, pág.19.

Deportes, le diera un sello al gobierno. Éste fue el Solidaridad o Plan Integral de Ataque a la Exclusión Social<sup>37</sup> inspirado en el *Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)* de México.<sup>38</sup> Este programa que finalmente, no se llevó a cabo presentaba importantes diferencias con respecto al Programa Trabajar.

En primer lugar, el foco no estaba puesto en el empleo sino en tres componentes: la nutrición, la salud y la formación educativa.<sup>39</sup> En segundo lugar, el organismo de gestión, en consonancia con este objetivo, no era el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sino en el recién creado de Desarrollo Social, Medio Ambiente y Deportes, con poca experiencia de gestión, recursos humanos no entrenados y escaso presupuesto como para gestionar un programa de gran envergadura a nivel nacional. En tercer lugar, la estrategia de focalización prevista en el diseño era extremadamente compleja y debía realizarse en dos etapas: una primera que respondía a criterios geográficos y que se basaba en una asignación vía cupos por NBI (según la cantidad de hogares con NBI en cada provincia respecto al nivel nacional que a su vez debía compatibilizarse con los criterios del Ministerio de Educación y de Salud) y una segunda, que se aplicaba sobre los propios hogares.

Fue la instalación de Consejos Sociales Locales como un ámbito de concertación, lo que permite considerar al Solidaridad como un antecedente del Plan que estamos analizando. Estaban conformados por una Comisión Ejecutiva Local integrada por el Intendente o un delegado designado por él mismo; un técnico del área social del municipio, un Supervisor Regional del Plan seleccionado por la Coordinación Nacional del Plan y los Supervisores de los Promotores Sociales, seleccionados en forma conjunta por la Coordinación y las autoridades locales. Tanto los promotores sociales como sus supervisores y el supervisor regional, eran solventados con recursos nacionales, los otros miembros dependían del municipio. También conformaban el Consejo Social Local, el Consejo Consultivo Local, del cual participaba la Comisión Ejecutiva, los representantes de iglesias locales, de escuelas, de hospitales o centros sanitarios, los representantes del Concejo Deliberante del Municipio, representantes de las ONG y los Supervisores Regionales y de Promotores Sociales.

### 3. Propuesta FRENAPO

En abril del 2001 queda conformado el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) conformado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), organismos de derechos humanos, organizaciones productivas, diputados y dirigentes sindicales y empresarios, obispos. El FRENAPO elaboró un proyecto de creación de un seguro de empleo y formación de 380 pesos para jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación universal por hijo de 60 pesos y una asignación de 150 pesos para los mayores de 65 años que no reciben ningún beneficio jubilatorio.<sup>40</sup> Esta propuesta fue presentada en una consulta popular en diciembre del 2001, y obtiene más de un millón de firmas.

### 4. El plan jefes/as 1

---

<sup>37</sup> La información sobre el Programa Solidaridad proviene fundamentalmente de un artículo sobre el programa Solidaridad elaborado por F. Repetto (mimeo, 2002).

<sup>38</sup> El PROGRESA, lanzado en 1997, es un programa dirigido a población en condiciones de pobreza extrema y que opera específicamente en el ámbito rural. Los componentes del programa (que luego serán replicados por Solidaridad), responden a situaciones de deserción escolar en el nivel básico, desnutrición y falta de controles prenatales como también a situaciones de insuficiencia alimentaria, características de la población objetivo a la que se dirige.

<sup>39</sup> "Enfocamos la ayuda social privilegiando el futuro. Por eso el plan procura evitar que los hijos de las familias indigentes reproduzcan tal condición en el momento de formar sus nuevas familias. Se parte de la base de que una adecuada ALIMENTACIÓN, la especial atención a la NUTRICIÓN, a la SALUD -priorizando la prevención y promoción de la misma con énfasis en la atención primaria- y una FORMACIÓN EDUCATIVA de calidad, ponen a los jóvenes en mejores condiciones de empleabilidad y, por lo tanto, en aptitud para superar su situación de pobreza extrema". Plan Solidaridad, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Republica Argentina..

<sup>40</sup> "Con el 10 por ciento del Presupuesto se acaba la pobreza en la Argentina. Hoy hay concentración de la riqueza en pocas manos y nosotros planteamos distribución de la riqueza y la democratización", señaló el titular de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Víctor De Gennaro, encargado de informar los resultados del encuentro ante los periodistas.

Las innumerables movilizaciones que se sucedieron desde la caída del gobierno de De la Rúa sin duda incidieron para que Eduardo Duhalde, anuncie en su primer discurso como Presidente, la próxima creación de un programa de subsidios para desocupados al que denominó Plan de Jefes de Hogar Desocupados.

Los piqueteros no eran los únicos que exigían acciones inmediatas. En esos días distintas organizaciones reclamaban al gobierno medidas urgentes. En una reunión con funcionarios de gobierno realizada el 15 de enero del 2002, la CTA propuso la puesta en marcha del programa del seguro de desempleo para jefes y jefas del FRENAPO. Un día más tarde el secretario de la CGT disidente<sup>41</sup> se entrevistó con el gobierno y pidió reflotar el Consejo de Salario Mínimo. Con el argumento que elevar el salario básico podría tener efectos sobre la inflación, el gobierno se opuso a esta propuesta. En su lugar, Atanasof propuso la creación de un salario de inclusión que ayudaría a las empresas a contratar nuevo personal, a la vez que contendría una cláusula que obligaría a los beneficiarios a realizar algún tipo de capacitación.

El 17 de enero la prensa anunciaba de esta manera la creación de dos planes: un programa alimentario y un plan de Jefes de hogar.

*“Sin posibilidades de modificar las presiones del corralito, el Gobierno decidió invertir lo poco que queda de dinero en dos ambiciosos programas sociales. Son los planes que declaran la emergencia ocupacional y alimentaria, e implican el reparto de comida y la distribución de subsidios a desocupados. Con ellos se intentará, al menos, frenar la crisis entre los quince millones de pobres que tiene el país. Ambos serán implementados por un decreto de necesidad y urgencia, en total representan un desembolso de 1.350 millones de pesos a lo largo de este año, y serán financiados íntegramente con dinero del Estado. El primero de ellos, el plan alimentario, fue firmado el martes por la noche por todos los ministros y fue diseñado por Hilda “Chiche” de Duhalde, a cargo del área social. El programa de subsidios –al que tuvo acceso Clarín–, ya fue enviado a la secretaría general de la Presidencia y espera la firma de Duhalde. La intención del Gobierno es tenerlo listo hoy mismo, y representa un salto de los 50 mil planes de empleo actuales a unos 500 mil”.*<sup>42</sup>

El programa de Emergencia Alimentaria comprometía al gobierno nacional a destinar hasta un total de 350 millones de pesos anuales para el financiamiento de programas provinciales de asistencia alimentaria destinados a las familias en situación de pobreza. El de Jefes de Hogar a brindar una ayuda económica directa a los jefes de hogar desocupados, cuyo monto variaba entre 150 y 200 pesos.

El diseño de los dos programas era similar: los fondos girados desde la Nación a las provincias, debían ser distribuidos por los municipios y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) de acuerdo a un coeficiente conformado en un 60 por ciento con el índice de coparticipación y un 40 por ciento con el porcentaje de pobreza en cada provincia. A cambio de estos planes, las provincias se comprometían a confeccionar un listado único de beneficiarios. El control sobre la manera en que se repartía el dinero quedaba en manos de un consejo municipal, conformado por el intendente y por representantes de ONG. En el caso de los planes de empleo, estaba previsto la participación trabajadores y empresarios.

Los destinatarios del programa de empleo eran jefas o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años. Las familias con hijos discapacitados estaban exentas de este tope, y también tendrían una partida especial las embarazadas.

<sup>41</sup> En el 2000 se parte la Confederación General del Trabajo (CGT) y se crea la CGT Disidente. El motivo principal de la ruptura es la propuesta de una nueva ley laboral presentada por el gobierno. Mientras que la CGT "oficial" apoya la propuesta, un grupo de sindicalistas liderados por Moyano considera que esta ley profundiza la flexibilización laboral.

<sup>42</sup> Clarín, 17 de enero del 2002 .

Para recibir ese subsidio, los beneficiarios solo debían firmar una declaración jurada acreditando la falta de empleo, y estaban obligados a vacunar a sus hijos y enviarlos a la escuela. Con el objetivo de promover la reincorporación de trabajadores en los rubros de la producción más afectados el programa incluía en algunos casos, la posibilidad de capacitarse, y en otros que el subsidio fuera incorporado como parte de un salario mayor.

## D) El diseño del plan

Con estos antecedentes y con la decisión tomada por la Mesa de Diálogo de poner en marcha un programa que contempla la inclusión social del conjunto de los hogares argentinos, se diseñó el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.<sup>43</sup> En el decreto de creación se dice que “La atención de la emergencia social deberá contar con financiación segura, conformándose un fondo que goce de intangibilidad y con un alto grado de auditoría social que evite el clientelismo”.

De acuerdo con la normativa establecida las personas reciben un beneficio de ciento cincuenta pesos mensuales (\$150)<sup>44</sup> siempre y cuando cumplan con los siguientes requisitos:

- Condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada.
- Cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años), tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria.
- Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios, vacunación, etc. correspondientes.
- Los mayores de 60 años deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

Asimismo, los beneficiarios están obligados a realizar una contraprestación que puede comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal. El tiempo de duración de estas contraprestaciones no puede ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis.

En un primer momento la fecha de cierre del programa fue fines del 2002. Cumplido este tiempo y considerando que no hubo significativas mejoras en el mercado laboral se decidió prorrogar su vigencia por un año más.

El programa tuvo un crecimiento vertiginoso: en menos de un mes brindaba más del doble de las prestaciones de las que llegó a distribuir el Trabajar en su mejor momento. Por otra, si bien los potenciales beneficiarios al programa debían inscribirse con anterioridad al 17 de mayo de 2002<sup>45</sup> en las municipalidades de su jurisdicción o en oficinas autorizadas, lo cierto es que - tal como se observa en el cuadro 3- el número de beneficiarios aumentó a lo largo del año. Como veremos más adelante también los consejos consultivos, pieza clave para la puesta en marcha del programa, se fueron

---

<sup>43</sup> Dicho programa fue creado por un decreto del Poder Ejecutivo (N° 565/02) del 4 de abril de 2002 y reglamentado por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>44</sup> Equivalente a 50 dólares moneda estadounidense.

<sup>45</sup> Aun cuando esta fecha no figura en el ordenamiento legal del plan, diversas fuentes señalan que existió una instrucción verbal por parte del Ministerio de Trabajo indicando que las solicitudes solo serían recibidas hasta esa fecha. (Ver CELS Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derechos? mayo 2003). Aparentemente, la fecha estuvo motivada por razones operativas y coincide con la iniciación de los pagos a los primeros beneficiarios.

constituyendo en los primeros meses del año y en marzo del 2002 la gran mayoría ya estaban funcionando.

**Cuadro 3**  
**EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIOS LIQUIDADOS POR EL PROGRAMA JEFES DE HOGAR**  
(Dec. 165/02 y 565/02)

Período	Jefes de Hogar N° 1 Desoc.165/02	Jefes/as de Hogar Desoc. 565/02	Total
Enero-02	20 131	0	20 131
Febrero-02	170 175	0	170 175
Marzo-02	349 925	0	349 925
Abril-02	509 048	0	509 048
Mayo-02	501 501	573 149	1 074 650
Junio-02	459 502	1 180 209	1 639 711
Julio-02	4 784	1 383 079	1 387 863
Agosto-02	1 740	1 649 264	1 651 004
Septiembre-02	449	1 820 307	1 820 756
Octubre-02	66	1 734 774	1 734 840
Noviembre-02	0	1 797 692	1 797 692
Diciembre-02	0	1 858 657	1 858 657
<b>Total 2002</b>	<b>2 017 321</b>	<b>11 997 131</b>	<b>14 014 452</b>
Enero-03	0	1 904 682	1 904 682
Febrero-03	0	1 909 196	1 909 196
Marzo-03	51	1 962 135	1 962 186
Abril-03	158	1 987 977	1 988 135
Mayo-03	1	1 992 497	1 992 498
Junio-03	242	1 978 149	1 978 391
Julio-03	0	1 981 928	1 981 928
Agosto-03	0	1 936 626	1 936 626
<b>Total 2003</b>	<b>452</b>	<b>15 653 190</b>	<b>15 653 642</b>

**Nota:** Incluye liquidaciones normales y pagos especiales.

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, sobre la base de datos suministrados por la Secretaría de Empleo.

Entre los elementos del diseño del programa que permitieron acelerar su puesta en marcha y cubrir un segmento tan amplio de población, destacamos los siguientes:

- 1 El Programa fue gestionado desde un ministerio, el de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con recursos institucionales y humanos adecuados para ponerlo en marcha. En efecto, no sólo tenía gerencias territoriales sino que contaba con una un grupo de técnicos altamente capacitados y de larga trayectoria en el Ministerio así como la experiencia acumulada en la ejecución de planes de empleo en los años noventa.
- 2 El carácter universal del Programa fue, sin duda, un factor decisivo para su rápida puesta en marcha por, al menos, tres razones.

- Tal como señalamos en párrafos anteriores, la Mesa de Diálogo Argentino, recogiendo la demanda que se expresaba en las calles bregó por la atención de la emergencia social, con carácter urgente y como un derecho universal. En el decreto N° 565 que da origen al programa se lo denomina *Derecho Familiar de Inclusión Social*. De esta manera se evitó, entre otras cosas, las demoras que significan la utilización de una metodología de focalización. Focalización que no solo hubiera atrasado el comienzo del programa, ante el desmesurado crecimiento de la pobreza y la desocupación elegir entre quíenes sí y quíenes no eran “merecedores” del programa hubiera aumentado el malestar y la conflictividad social. De hecho estaba demasiado presente el fracaso del programa Solidaridad, fracaso que en buena parte era atribuible a la propuesta de un esquema de focalización minucioso y complejo.<sup>46</sup>
- El carácter universal del programa permitió también superar un tema que siempre fue conflictivo entre los distintos niveles de gobierno: el Registro Único de Beneficiarios. En anteriores experiencias, el gobierno nacional ponía como exigencia para la entrega de beneficios a las provincias el cumplimiento del siguiente requisito: que los gobernadores elevaran a la autoridad federal el listado de los beneficiarios de los programas de manera de unificar la información e impedir la duplicación de beneficios en una misma persona. Sistemáticamente, la mayoría de los gobernadores se rehusaban a brindar esta información dando lugar así a un permanente tironeo entre nación y provincia. Una de las razones que explican esta negativa tiene que ver con la competencia política: el temor de las autoridades provinciales a que el gobierno nacional tuviera acceso a información referida a lo que ellos consideraban como sus “clientes políticos” y que preferían mantener como población cautiva.
- No fijar cuotas de beneficiarios por provincias es otra consecuencia del carácter universal del programa. Hasta ese momento era costumbre distribuir la cantidad de beneficios entre las provincias de acuerdo a determinados parámetros como la cantidad de desocupados o de familias con NBI (necesidades básicas insatisfechas) o número de hogares con ingresos menores a la línea de pobreza. Si bien esta modalidad de distribución parecía responder a criterios objetivos, lo cierto es que siempre fue motivo de disputa. Pero si en condiciones políticas institucionales relativamente estables como fue la década de los años noventa esta forma de distribución era fuente de conflictos, ¿qué hubiera pasado en la volcánica situación que se encontraba el país a comienzos del año 2002 cuando a los graves problemas económicos se sumaba la disputa entre los gobernadores que ponían en duda la legitimidad del gobierno federal? Levantar la cuota y permitir que las personas voluntaria y espontáneamente se anoten como posibles beneficiarios tenía para el gobierno de Duhalde dos ventajas. Por una parte, no daba pie a ninguna disputa sobre la cantidad de planes que le correspondía a las distintas provincias. Por otra parte, restaba poder a los gobernadores en un momento que, como vimos, parecían unirse como los árbitros de la situación. En

---

<sup>46</sup> En el Informe Interno de Evaluación del Plan Solidaridad, de mayo del 2001, se dice que la meta propuesta por la Prueba Piloto era la incorporación progresiva de familias hasta llegar a las 20 mil. El informe arrojaba una cifra de 21.994 familias cubiertas. Las mismas se registraban sobre un total de 15 localidades distribuidas en 12 provincias.

esta situación abundaron las acusaciones mutuas de parte del gobierno y de los gobernadores de querer utilizar políticamente a los planes.<sup>47</sup>

- 3 Si bien los Consejos Consultivos locales (CCL) no son una novedad del programa que estamos analizando, la nota distintiva fue el número de consejos que se pusieron en marcha. Como señalamos en párrafos anteriores, a mediados de los años noventa, y como consecuencia tanto de los niveles de pobreza y desocupación como del papel cada vez más preponderante que iban tomando los gobiernos locales en la gestión de las políticas sociales, comienza a formarse este tipo de comités a nivel local. Es el caso de los Consejos Consultivos Provinciales de Chaco y Mendoza,<sup>48</sup> del programa de Solidaridad o los Consejos de Emergencia en la provincia de Buenos Aires.

En el programa que estamos analizando los CCL garantizaban, al menos en el discurso, la descentralización operativa del programa. En la normativa del programa se estableció que los Consejos Consultivos, que ya habían sido creados en ocasión del lanzamiento del Plan Jefes I, controlarían localmente la transparencia y ejecución del programa. En el decreto reglamentario 112/02 se lee que los Consejos Consultivos Municipales deben: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción, b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización, c) recibir, investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción, d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción.

De acuerdo con el decreto los Consejos Consultivos debían estar conformados por actores representativos de cada jurisdicción. Los gobiernos municipales debían realizar una convocatoria pública y se debía garantizar que, al menos, dos terceras partes de sus miembros provinieran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales).

Como ya lo señalamos, el Plan Jefes/as de Hogares Desocupados creó también el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) como un organismo comprometido con la detección de las irregularidades en la ejecución del Plan Jefes/as de Hogar o en el funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales. Asimismo se abrió la posibilidad de crear Consejos Consultivos Barriales en aquellas localidades con más de 25.000 habitantes.

Según información provista por funcionarios del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en abril de 2002 ya se habían constituido cerca de 1.870 Consejos Consultivos Municipales,<sup>49</sup> que representa un 89,1% del total previsto (2108). A fines del 2002, existía con una amplia red constituida por un Consejo Nacional, 22

<sup>47</sup> "El Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados desencadenó una dura embestida de los gobernadores en reclamo de un mayor control en su distribución y para que, además, se los incluya como protagonistas de uno de los pocos aspectos de la política oficial que –según creen– podría otorgar réditos políticos". Clarín 22 de mayo del 2002

<sup>48</sup> En el Chaco la crisis de 2001 obligó a conformar un Comité de Emergencia Social que dio pie al actual Consejo Consultivo. En el caso de la provincia de Mendoza, el antecedente fue el Consejo Consultivo formado en torno al Fondo de Inversión para el Desarrollo Social. Ver Daniel Arroyo (coordinador) *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. Informe final.* (pag.15), FLACSO/CENOC, Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Nación, Buenos Aires, abril 2003.

<sup>49</sup> Si bien en distintos trabajos sobre este tema se afirma que recién en marzo del 2003 se alcanzó este número, funcionarios del Ministerio de Trabajo aseguran que ese número ya fue alcanzado en abril del 2002. Por otra parte, en el primer informe del CONAEYC al presidente de la Nación (que analiza el período que transcurre entre mayo y junio del 2002), destaca que "los consejos consultivos se han constituido formalmente en un alto porcentaje". Este dato es corroborado en una investigación realizada por el Foro del Sector Social y el grupo Sopia . Ver *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Plan Jefes y Jefas de Hogar*, Foro del Sector Social y Grupo Sopia, Buenos Aires, agosto del 2003. ( pag.101).

Consejos Consultivos Provinciales, 1873 Consejos Consultivos Municipales y algunos Consejos consultivos barriales.<sup>50</sup>

No siempre estos Consejos contaron con la aprobación de los distintos grupos de la sociedad civil que participaban en los mismos, ni tampoco todos tuvieron el mismo nivel de aceptación o de representatividad. Así en las provincias de Jujuy o Salta, grupos piqueteros de los sectores más radicalizados denunciaron que el gobernador de la provincia de Salta quería “imponer los consejos consultivos con la represión”.<sup>51</sup> Otros grupos piqueteros, más orientados a la negociación con el gobierno, como la FTV o la CCC, acordaron desde el comienzo del programa participar en los consejos consultivos. Su participación en los consejos y en la distribución de planes -indicadores del acuerdo logrado con el gobierno y de su compromiso con el funcionamiento del programa-, así como la magnitud de los beneficios otorgados hicieron bajar el nivel de conflictividad social.<sup>52</sup>

- 4 En cuanto a los requerimientos de acceso al programa, una de las características del programa es la facilidad para su ingreso. La condición de desocupados tanto para los jefes o jefas de hogar como para los jóvenes y mayores de 60 años se comprueba con una simple declaración jurada. La comprobación de los hijos a cargo se hace exclusivamente con la partida de nacimiento de los menores. Para el resto de los requisitos se precisa una acreditación del organismo correspondiente (escuela, centro de salud, etc.).
- 5 En lo que se refiere al financiamiento del programa, hay que recordar que cuando éste se pone en marcha, la Argentina había declarado el *default* y, por lo tanto, el país estaba inhabilitado para asumir nuevos compromisos con los organismos de crédito internacional. Por lo tanto, el gobierno se vio obligado a manejarse con recursos propios para el financiamiento de los programas. Esta circunstancia marca una diferencia importante con lo que había ocurrido en la década anterior en que los programas sociales fueron financiados por organismos de crédito internacional como Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial. Si bien esta circunstancia pudo haber sido un problema más, lo cierto es que el tener que valerse de recursos nacionales permitió al gobierno manejarse con mayor autonomía para diseñar sus propios proyectos. Otra "ventaja" de contar con fondos nacionales fue la celeridad con que pudo ponerse en marcha el programa: no tuvo que pasar por la aprobación de los organismos de créditos cuyas burocracias tienen tiempos y mecanismos de resolución no siempre demasiado eficientes. Por otra parte, ante la magnitud de los recursos otorgados cabe señalar la actitud favorable del Ministerio de Economía, comportamiento que se diferencia de otros momentos de la historia reciente del país. Sin duda, que las circunstancias por las que atravesaba la Argentina incidieron también en esta “generosidad” del Ministerio de Economía de dotar de recursos a las áreas sociales.

Los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes distintas: \$880 millones de la redistribución de créditos presupuestarios y \$1480 millones de la retención a las exportaciones. La ejecución presupuestaria, de acuerdo a información del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, fue muy alta: en el segundo semestre del 2002 fue de 1532

---

<sup>50</sup> Extraído de Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos, op.cit..

<sup>51</sup> Extraído de la página WEB del Polo Obrero. Ver [www.po.org](http://www.po.org), PO 745-14/3/2002 y PO 746 21/3/2002

<sup>52</sup> “Durante el último año (2002) el nivel de confrontación de estas dos corrientes con el gobierno nacional ha sido sin duda menos relevante que en los períodos precedentes” Svampa y Pereyra, op.cit, pág. 19.

millones. El total previsto para el 2003 es de \$3709 millones, que representan el 1% del PIB financiados, esta vez, por un préstamo con el Banco Mundial otorgado a fines de enero del 2003.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ver Jefas/jefes, op.cit., pag. 89, Capítulo 9.



### III. Reflexiones a propósito del futuro del plan jefes/as

---

Preguntado sobre el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el actual Ministro de Trabajo, Carlos Tomada, dijo: “Lo primero que hay que decirle a este plan es gracias”.<sup>54</sup> Agradecimiento que tiene que ver, sin duda alguna, con el reconocimiento de la eficacia del programa para descomprimir la situación social del país en un momento en que la economía estaba al borde del colapso y el sistema político en su conjunto estaba cuestionado.

A medida que pasaban los meses, el gobierno comenzó a tomar las riendas de la situación. Así como hubo una mejora en la economía, también se fueron superando escollos en el terreno de la política. Aunque no resulta fácil medir su incidencia en esta lenta vuelta a cierta “normalidad”, tanto la opinión pública como los funcionarios del Estado acuerdan, con el Ministro, que el programa jugó un papel importante en reducir los niveles de conflictividad. Resultado que se logró no sólo por la distribución de planes en un momento tan crítico sino también por el juego que se estableció entre los distintos actores.

En efecto, al apostar por la negociación en lugar del enfrentamiento, el gobierno reconoció a los piqueteros como un actor político y social, lo incluyó en la distribución y control de los planes, gestos que - además de mejorar la relación entre ambos actores - permitieron en un plazo muy breve la puesta en marcha del plan. Para que este reconocimiento fuera efectivo, debía encontrar -tal como

---

<sup>54</sup> De la entrevista realizada con la Vice Ministra del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El Ministro en ejercicio en ese momento es Carlos A. Tornada.

sucedió- la misma voluntad en los piqueteros. Voluntad que también se expresó en la participación en los Consejos Consultivos junto con otros grupos tradicionalmente enfrentados como la Sociedad Rural, convivencia que ayudó bajar los niveles de conflictividad.

El conjunto de la sociedad acompañó esta actitud. Si en los años del menemismo, se escuchaban voces críticas por la distribución de los planes Trabajar, en la situación de caos, pobreza y conflictividad social en que se encontraba la Argentina a la salida de la convertibilidad, el consenso por la distribución de estos planes era muy alto, incluso en los grupos tradicionalmente más críticos a este tipo de programas. Una eficiente gestión que en ningún momento suspendió los pagos y que, incluso, logró aumentar los recursos para sumar más beneficiarios, fue otro de los factores que explican el éxito del plan.

Esta opinión sobre los resultados del programa nos la confirma un alto funcionario de CARITAS a quien entrevistamos.

*El Jefes/as detuvo bastante cierta explosión social, fue oportuno que viniera. Me impactó mucho ver la gente que trabaja en nuestros emprendimientos, deben ser 15, y acá sí tienen que cumplir horario y tareas, hay una contraprestación, hay un seguimiento, hay alegría de hacer algo, ganas, se le devolvió un pedazo de su vida, y eso que son 150 lecos roñosos. A mí me hizo pensar que la cultura del trabajo se puede recuperar más fácil en el que ha tenido alguna experiencia, es más fácil de lo que yo creía. Muchos pibes de acá, del barrio, han tenido experiencias negativas, es difícil que se entusiasmen con el trabajo. Por los tipos de trabajo que les tocó se sienten humillados, abusados, echados, maltratados, ¿qué cultura del trabajo podes tener con eso no? Eso me impresionó. Otro es la línea de capacitación, la cantidad de adultos que retomaron la capacitación, acá había cursos de alfabetización que le costaba a la maestra conseguir adultos....en este momento mucha gente está aprendiendo a leer y escribir.<sup>55</sup>*

En definitiva, en una situación tan lábil, tan propensa al conflicto, como la que se encontraba la sociedad argentina, el Plan Jefas/Jefes generó una situación de suma positiva en el que, aparentemente, todos ganaron algo. Sin duda, no se lo puede considerar como un plan asistencial más ni por su diseño, ni por los recursos movilizados y menos aún por su eficiencia en descomprimir una situación de alta conflictividad social.

La solución alcanzada, sin embargo, no está destinada a durar. Terminada la urgencia, superado el momento dramático que llevó a la instalación del programa y teniendo en cuenta que hoy el Plan presenta problemas, se plantea una serie de preguntas ¿Vale la pena continuar con este programa? ¿Cuáles son los problemas y cuales los beneficios que presenta mantenerlo o discontinuarlo? ¿Quién se beneficia y quiénes no según fuera la decisión?

Muchos de los problemas que hoy se plantean provienen de la gestión del programa. Tomemos el caso de los Consejos Consultivos. Los consejos locales son presentados por el Ministerio como un ejemplo de una decisión política de descentralizar la gestión.<sup>56</sup> Pero para que estos consejos puedan lograr este propósito deben contar con los recursos de poder y financieros necesarios como para ser reconocidos como tales y poder actuar. Caso contrario, de una manera similar a lo ocurrido con la descentralización de los servicios sociales, se cae en el peligro de que este intento se limite a un desplazamiento administrativo mientras que el poder de decisión siga siendo monopolio del gobierno central. Que el Plan no asigne recursos a los Consejos es un indicador que este traspaso es, hasta el momento, simbólico sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos de los gobiernos locales carecen de recursos técnicos necesarios.

---

<sup>55</sup> Entrevista con Anibal Fillipini, cura párroco de la Iglesia de Nuestra Señora de la Cava. San Isidro. Es Vicario de la Pastoral Social de la Diócesis de San Isidro.

<sup>56</sup> Ver Los Consejos Consultivos (capítulo 5) en *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires, 2003.

Como surge de auditorías y otros estudios realizados, los Consejos Consultivos no supervisan la totalidad de los beneficiarios ni asignan la totalidad de las contraprestaciones en las distintas jurisdicciones. Como fue reconocido por los propios consejos, en un encuentro realizado en diciembre del 2002, los Consejos no tienen control sobre el conjunto de los beneficios otorgados. En el documento que sintetiza este encuentro se dice textualmente: “... los consejos no han logrado superar la barrera de la distribución discrecional de los recursos públicos ejercidas por los niveles centrales de decisión, ni cuentan con tecnologías adecuadas para llevar adelante las funciones propias de la auditoría procedimental, la identificación de estrategias de contraprestación, el monitoreo de las actividades desarrolladas, la fiscalización de instituciones ejecutoras, la evaluación de las contraprestaciones y la evaluación de impacto”.<sup>57</sup>

Un estudio realizado por FLACSO llega a conclusiones parecidas cuando se afirma que “si bien los Consejos Consultivos son muy valorados como espacios de participación, aún no logran ser visualizados como ámbitos de concertación de intereses y articulación de recursos locales –salvo raras excepciones–, quedando, la gran mayoría de ellos centrados en los aspectos burocrático - administrativos del programa”.<sup>58</sup>

En otras palabras, existen sospechas sobre el cumplimiento del requisito de la transparencia levantado como una de las banderas de este programa -las normativas que se han puesto y los controles que se han establecido van en ese sentido-. Si bien esta situación es reconocida por muchos de los participantes, en la mayoría de los casos se le quita importancia en aras que la comunidad en su conjunto no se vea privada de la cantidad de planes otorgados, haciendo la "vista gorda" sobre quienes sean los beneficiarios y cuales hayan sido los mecanismos de selección de los mismos. Teniendo en cuenta que la información existente muestra que la autofocalización funcionó a pesar de todos<sup>59</sup> esta decisión es comprensible. No generar situaciones conflictivas en la propia comunidad -en momentos de tan alta tensión social- es otra de las razones a tener en cuenta para explicar esta suerte de "pacto" del silencio.

Otro tema problemático, que en parte es consecuencia de la falta de recursos de los Consejos Consultivos Municipales, es el de las contraprestaciones. Diseñar, evaluar o, incluso, controlar contraprestaciones fueron tareas imposibles ante la escasez de recursos materiales y humanos. A ello se sumó la crisis de la economía que recién a fines del 2002 comienza a dar señales de crecimiento. Por estas razones, el 87,4% de las contraprestaciones se desarrollaron en proyectos comunitarios, solo un 0,8% en empresas mientras que el 7% optó por cursos de capacitación y un 2% por asistir a la escuela.<sup>60</sup>

En cuanto a los Consejos Consultivos Provinciales queda poco claro cuáles son sus funciones y misiones. Al Consejo Provincial le corresponde la tarea de definir la estrategia general y de controlar el funcionamiento de los Consejos Locales. Sin embargo, la falta de incidencia concreta en la determinación de altas y bajas del Plan limita las tareas de los miembros de estos Consejos. Por otra parte, a diferencia de los Consejos Consultivos Locales que tienen la tarea concreta de asistir a los beneficiarios en la ejecución de los proyectos y del Consejo Consultivo Nacional que realiza un seguimiento de la operatoria encarada por el Ministerio de Trabajo, los Consejos Provinciales tienden a quedar desdibujados en su rol en la medida en que la información no siempre les llega a ellos (a veces va a la Gerencia de Empleo Provincial y a veces llega directamente a los Consejos Locales) y

<sup>57</sup> Encuentros interprovinciales para el fortalecimiento institucional de los consejos consultivos municipales del Plan Jefas y Jefes de Hogar, CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad) del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación y la Dirección Nacional del Sistema Federal de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, diciembre del 2002.

<sup>58</sup> Daniel Arroyo, coordinador op.cit.

<sup>59</sup> El margen de error (inclusión, exclusión) es bajo Ver *Plan Jefas/Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión: mayo 2002-mayo 2003*, op.cit.

<sup>60</sup> *Plan Jefas/Jefes de Hogar desocupados. Un año de gestión: mayo 2002-mayo 2003*.op.cit.(pág. 43).

tampoco tienen un mecanismo aceitado con el Ministerio de Trabajo para poder canalizar sistemáticamente los reclamos que les presentan los ámbitos municipales.

Finalmente queremos señalar que no se cumplió el principio de la universalidad. Si bien la cantidad de beneficios brindados es incomparablemente mayor que el número alcanzado con otros programas, alcanzó en octubre del 2002 al 73% de los desempleados.

Estos problemas se refieren a la gestión del programa. Pero el desafío más serio que enfrenta hoy el Programa es el de su continuidad. ¿En un contexto de recomposición del sistema político y de reactivación de la economía, cuál es el destino de un programa como el que analizamos en este documento? De hecho el gobierno que asumió en mayo del 2003 se plantea la “desactivación” gradual del programa. Una de las alternativas es su pase al Ministerio de Desarrollo Social con una propuesta basada en la economía social y en el desarrollo local. Con estos objetivos fue diseñado el *Programa Manos a la Obra* que busca mejorar los ingresos de los hogares a través de estrategias de inclusión social que promuevan la creación y consolidación de proyectos productivos y comunitarios. Su población beneficiaria es definida como grupo de personas que integran una experiencia productiva bajo la modalidad de autogestión y cooperación.

Al mismo tiempo que trata de desactivar al Plan de Jefas/as, el Ministerio decide crear el *Plan Integral para la Promoción del Empleo*<sup>61</sup> con la propuesta, en palabras del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de "*empezar a transformar los planes sociales que sirvieron en la coyuntura, que sirven, pero tenemos que transformarlos en planes genuino, tenemos que devolverles a la gente el instrumento de la dignidad del trabajo, tenemos que combinar con todos los sectores empresarios, con las pymes, con las empresas nacionales la reconstrucción del capital nacional, tarea central y esencial para hacer una nueva Argentina, en una forma coordinada - Estado, trabajadores y empresarios -, para definitivamente empezar a generar la simbiosis de nuevas síntesis que nos permitan dar las respuestas que los argentinos necesitamos*".<sup>62</sup>

Este plan ofrece a sus destinatarios incentivos financieros para el sostenimiento y generación del empleo y o conjunto de servicios de apoyo, garantizados por el MTEySS a través de recursos propios o de alianzas con otras áreas de gobierno. Estas líneas de acción son: a) incentivos para la promoción de nuevos puestos de trabajo, (ofrece una ayuda a las empresas y sectores que se incorporen un incentivo mensual no remunerativo de 150 pesos por trabajador), b) Incentivo para el sostenimiento del empleo en empresas en crisis, que hayan sido evaluadas como económica y financieramente viables. Los empleadores que accedan a este beneficio, deberán abstenerse de efectuar despidos, completar la remuneración correspondiente al salario de convenio e ingresar los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social sobre el complemento salarial, c) El ministerio de Trabajo pone a disposición de las acciones previstas en el plan una red de más de 200 oficinas y servicios de empleo provinciales, municipales, sindicales, de universidades, cámaras empresariales y organizaciones sociales, d) El plan organiza y pone a disposición de las empresas y sectores que se incorporan al mismo una red de asistencia técnica construida en asociación con otros organismos de Estado.

Sin duda que es una propuesta auspiciosa. En los últimos meses hubo un aumento del empleo y se espera un crecimiento del 7% de crecimiento del PIB en el presente año. Según la Encuesta de Indicadores laborales del Ministerio de Trabajo, el empleo creció un 4.4% entre setiembre del 2002 y del 2003. En el primer trimestre de 2003 se crearon puestos de trabajo genuino para aproximadamente 325.000 trabajadores.

---

<sup>61</sup> Resolución del MTTySS N°. 256

<sup>62</sup> Palabra del presidente Nestor Kirchner en el acto de lanzamiento del Plan Integral para la Promoción del Empleo.

Además de este cambio en la estrategia del Ministerio, la opinión pública también ha variado. Ya un Plan como el de Jefes/as no cuenta con el consenso que tuvo en sus comienzos. Las movilizaciones piqueteras se transformaron en verdadera molestia en una ciudad que vuelve a tener la pujanza, el ritmo de otros tiempos.

Sin embargo, la puesta en marcha de una política de otro tipo no va a resultar tan fácil. En primer lugar, por la dificultad de absorber la enorme cantidad de desocupados. Proyecciones realizadas del crecimiento del empleo, sobre la base del crecimiento del producto a mediano y largo plazo, señalan que hacen falta más de una década con un crecimiento sostenido del PIB (alrededor de un 5% anual) para que la tasa de desempleo sea menor a un dígito.

En segundo lugar, así como en el momento de su ejecución el Plan Jefes/as había permitido un juego de suma positiva, su reconversión a un Plan dependiente del Ministerio de Desarrollo Social puede acarrear una serie de conflictos y dejar heridos en el camino. El tema más conflictivo que se plantea, en este sentido, es el de mantener la identidad de los grupos piqueteros. Tener como interlocutor al Ministerio de Desarrollo Social y no al de Trabajo ¿no significa un cambio en la identidad del beneficiario como sujeto social?. Las negociaciones de los piqueteros con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se hacían asumiendo -de ambas partes- el carácter de desocupados, es decir, formando parte del mundo laboral. La dependencia del Ministerio de Desarrollo Social, el "ministerio de los pobres", los coloca socialmente en otro lugar. Fue su capacidad para negociar planes Trabajar lo que le valió prestigio y presencia en la escena pública. Pero su constitución como actor social no sólo se debió a la acción colectiva que supieron desplegar sino también porque así fueron reconocidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se presentan otros problemas referidos a la representación de los intereses de los desocupados. ¿Quién va a representar los intereses de los beneficiarios de los Planes Jefes/as que ingresan en las empresas? ¿Los viejos dirigentes sindicales van a permitir que los piqueteros sigan asumiendo la representación de los intereses de un sector determinado de la población (los desocupados) que ahora se incorpora nuevamente al mercado de trabajo? O, por el contrario, ¿van a disputar el liderazgo? El problema, entonces, no se plantea sólo para las organizaciones piqueteras sino para el conjunto del movimiento obrero organizado en un momento en que, luego de largos años de silencio, pueden empezar a reclamar por mejores salarios. ¿Quién va a ocupar la calle: los piqueteros reclamando planes de empleo o los sindicalistas exigiendo aumentos salariales?

Por otra parte, hoy día el movimiento piquetero está fragmentado, enfrentadas sus distintas expresiones y las estrategias a seguir, por cada una de ellas, son diferentes. Las más grandes, y organizadas, como la CCC o la FTV, se muestran más dispuestas a mantener un diálogo con el gobierno y con las organizaciones sindicales y empresariales que las más pequeñas y radicalizadas. Pero no sólo los piqueteros se van a encontrar ante una compleja situación sino también algunas de las organizaciones de la sociedad civil que obtuvieron ciertos réditos y prestigio gracias a la vigencia del Programa.

De tal manera que de cumplirse el pronóstico de crecimiento económico, con creación de empleo, se abre un nuevo escenario para este Plan de Jefes/as de Hogar Desocupados y sus principales protagonistas. Y si bien es "políticamente correcto" acordar que la desaparición del programa es indicador de tiempos mejores, lo cierto es que para algunos de sus actores el cambio va a significar reacomodamientos, cambios en el discurso, establecimiento de nuevas alianzas. Queda por saber si más allá de la crisis los grupos piqueteros logran mantener la acción colectiva, su capacidad de organización, sus consignas, sus estilos de vida. O, si por el contrario, en una sociedad más ordenada y previsible, el movimiento piquetero pierde su carácter de tal, cambia su modalidad de organización y/o pasa a formar parte de otros colectivos.

En otras palabras, el mapa político que se conformó en los primeros años de este siglo -en el que los planes de empleo y específicamente el Jefes/as tuvieron tanta incidencia-, está sufriendo una serie de transformaciones. Otras son las reglas de juego, la ubicación y la estrategia de los actores que se van a ir conformando a partir de un contexto económico y político más favorable. Sin duda que en este escenario cambiante la orientación de las políticas públicas va a cumplir, como lo fue en el caso del plan Jefes/as, un papel clave en la conformación del los actores y del juego de sus alianzas y enfrentamientos.

## Bibliografía

---

- Arroyo, Daniel (coordinador) (2003), *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los consejos consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales. Informe final*. FLACSO/CENOC, Consejo Nacional de Políticas Sociales de la Nación, Buenos Aires, abril.
- Bonvecchi, Alejandro (2002), "Estrategia de supervivencia y tácticas de disuasión" en Novaro, M. (compilador) *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Editorial Norma, Buenos Aires.
- CELS (2003), Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? (Mayo). Aparentemente, la fecha estuvo motivada por razones operativas y coincide con la iniciación de los pagos a los primeros beneficiarios.
- Foro del Sector Social y Grupo Sophia (2003), *Fortalecimiento institucional de los consejos consultivos. Programa Jefes y Jefas de Hogar*, Buenos Aires, agosto.
- Golbert, L., (s/f), Los problemas de empleo y las políticas sociales, Boletín Informativo Techint, N° 296
- \_\_\_\_\_, (2003), *La protección al desempleado: una cuestión pendiente*, CECE.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2003) Encuesta permanentes de hogares, onda octubre.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003) Los Consejos Consultivos (capítulo 5) en *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003)*, Buenos Aires.
- Naciones Unidas (2002), *Aportes para el desarrollo humano de la Argentina /2002, Desigualdad y pobreza*. Buenos Aires.
- Svampa, M. S. y Pereyra, S. (2003), *Entre la ruta y el barro, la experiencia de las organizaciones piqueteras*, Biblos, Buenos Aires.





NACIONES UNIDAS

Serie

**CEPAL** políticas sociales

### Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

- 27 Ana Sojo, *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa* (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, 4 volúmenes:  
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)  
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)  
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, 5 volúmenes:  
Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)  
Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)

- 48 Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 Daniel Duhart y John Durston, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999-2002. (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil, (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38, (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia, (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G.54, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas del caso de Buenos Aires, LC/L. 1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55, (US\$ 10.00), mayo de 2003. . [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas de Chile, (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal, (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61, (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década, (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82, (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
- 70 Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos?, (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91, (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
- 71 Sergio Molina, Autoridad social en Chile: un aporte al debate (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 72 Carmen Artigas, “La incorporación del concepto de derechos económicos sociales y culturales al trabajo de la CEPAL”, (LC/L.1964-P), Número de venta S.03.II.G.123, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- 73 José Luis Sáez, “Economía y democracia. Los casos de Chile y México”, (LC/L.1978-P), Número de venta: S.03.II.G.137, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 74 Irma Arriagada y Francisca Miranda (compiladoras), “Capital social de los y las jóvenes. Propuestas para programas y proyectos”, Volúmen I. LC/L.1988-P), Número de venta: S.03.II.G.149, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)  
Volúmen II. LC/L.1988/Add.1-P), Número de venta: S.03.II.G.150, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 75 Luz Marina Quiroga, Pablo Villatoro, “Tecnologías de información y comunicaciones: su impacto en la política de drogas en Chile”. Extracto del informe final CEPAL, CONACE”, (LC/L.1989-P), Número de venta: S.03.II.G.151, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 76 Rodrigo Valenzuela Fernández, Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile, (LC/L.2006-P), Número de venta: S.03.II.G.167, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 77 Sary Montero y Manuel Barahona, “La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica. Institucionalidad – Financiamiento – Políticas – Programas, (LC/L.2009-P), Número de venta: S.03.II.G.170, (US\$ 10.00), noviembre de 2003. [www](#)
- 78 Sandra Piszcz y Manuel Barahona, Aproximaciones y desencuentros en la configuración de una autoridad social en Costa Rica: relato e interpretación de una reforma inconclusa, (LC/L.2027-P), Número de venta: S.03.II.G.191, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 79 Ernesto Cohen, Rodrigo Martínez, Pedro Donoso y Freddy Aguirre, “Localización de infraestructura educativa para localidades urbanas de la Provincia de Buenos Aires”, (LC/L.2032-P), Número de venta: S.03.II.G.194, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 80 Juan Pablo Pérez Saíñz, Katherine Andrade-Eekhoff, Santiago Bustos y Michael Herradora, “El orden social ante la globalización: Procesos estratificadores en Centroamérica durante la década de los noventa”, (LC/L.2037-P), Número de venta: S.03.II.G.203, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 81 Carmen Artigas, “La reducción de la oferta de drogas. Introducción a algunos instrumentos internacionales”, (LC/L.2044-P), Número de venta: S.03.II.G.207, (US\$ 10.00), diciembre de 2003. [www](#)
- 82 Roberto Borges Martins, “Desigualdades raciales y políticas de inclusión racial; resumen de la experiencia brasileña reciente”, (LC/L.2082-P), Número de venta: S.04.II.G.22, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 83 Rodrigo Valenzuela Fernández, “Inequidad y pueblos indígenas en Bolivia. (LC/L.2089-P), Número de venta: S.04.II.G.27, (US\$ 10.00), marzo de 2004. [www](#)
- 84 Laura Golbert, “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. (LC/L.2092-P), Número de venta: S.04.II.G.30, (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....