



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: ¿Incluyendo en los márgenes?: una aproximación al proceso político de emergencia y constitución del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Autores (en el caso de tesis y directores):

Pablo Francisco Di Leo

Claudia Cristina Danani, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2006

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



Maestría en Políticas Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Tesis

***¿Incluyendo en los márgenes? Una aproximación al
proceso político de emergencia y constitución del
Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados***

Autor: Lic. Pablo Francisco Di Leo

Tutora: Dra. Claudia Danani

Fecha de presentación: 27 de febrero de 2006

Agradecimientos

A mis padres, hermanos y amigos, por enseñarme los caminos del afecto, la sinceridad y el compromiso con uno mismo y con los demás.

A Rubén Dri, por ser el primer maestro en enseñarme sobre la dialéctica entre las teorías, las prácticas y las utopías.

A Claudia Danani, por mostrarme la fecundidad teórico-política de las políticas sociales y por el paciente y respetuoso acompañamiento intelectual, imprescindible para la concreción de esta tesis.

A Estela Grassi y su equipo, por las generosas lecturas y recomendaciones sobre los primeros borradores de esta tesis.

A las compañeras y compañeros de la Mesa de Políticas Sociales, por las discusiones, proyectos y cervezas compartidos, donde nacieron y maduraron gran parte de las ideas y preguntas de este trabajo.

ÍNDICE

Introducción.....	5
Construcción del objeto de investigación	7
1. Marco epistemológico.....	7
2. Estrategia metodológica	8
3. Plan de tesis	9
Primera parte. Herramientas conceptuales para la construcción del objeto	13
1. Dialéctica del Estado, los sujetos y las políticas sociales	14
1.1. Dialéctica del régimen social de acumulación y del Estado	15
<i>Régimen social de acumulación.....</i>	<i>15</i>
<i>Doble carácter del Estado</i>	<i>16</i>
<i>Espíritu de Estado, legitimación, integración social y sistémica</i>	<i>22</i>
<i>Autonomía y soberanía de Estado</i>	<i>22</i>
1.2. Dialéctica de los sujetos modernos en torno al trabajo y la ciudadanía	20
<i>Doble carácter del trabajo</i>	<i>20</i>
<i>Deconstruyendo la ciudadanía.....</i>	<i>21</i>
1.3. El campo de las políticas sociales y laborales	24
2. Devenir histórico de la cuestión socio-laboral en la modernidad	32
2.1. Emergencia de la cuestión socio-laboral moderna.....	33
<i>La gran transformación</i>	<i>33</i>
<i>Derecho al trabajo y expansión de la ciudadanía</i>	<i>36</i>
2.2. La experiencia de los regímenes de Estado de bienestar.....	38
<i>Emergencia y consolidación de los Estados sociales.....</i>	<i>38</i>
<i>Las crisis de la sociedad salarial.....</i>	<i>40</i>
2.3. La cuestión socio-laboral neoliberal y sus alternativas	42
Segunda parte. Estructuras, sujetos y cuestión socio-laboral en Argentina	46
3. Transformaciones estructurales y cuestión socio-laboral en Argentina	47
3.1. La experiencia del Estado social argentino.....	48
<i>Emergencia de la cuestión socio laboral.....</i>	<i>48</i>
<i>Consolidación del Estado social.....</i>	<i>51</i>
3.2. La experiencia neoliberal argentina	53
<i>Del golpe de Estado de 1976 al golpe de mercado de 1989</i>	<i>53</i>
<i>Consolidación del RSA neoliberal</i>	<i>56</i>
3.3. La nueva cuestión socio-laboral	60
4. Políticas socio-laborales, los sujetos, la crisis y su institucionalización.....	63
4.1. Dialéctica de las políticas de asistencia social al empleo	64
<i>Los Programas Trabajar.....</i>	<i>64</i>
<i>Nuevos sujetos y estrategias frente a la cuestión socio-laboral</i>	<i>68</i>

4.2. Crisis y centralidad política de la cuestión socio-laboral	71
<i>El eterno retorno del neoliberalismo</i>	71
<i>La salida devaluacionista</i>	74
4.3. Institucionalizando la crisis: el Programa Jefes de Hogar I.....	75
Tercera parte. <i>Emergencia, constitución y límites del PJJHD</i>	81
5. <i>Emergencia del PJJHD: entre la crisis y la integración social.....</i>	82
5.1. La cuestión socio-laboral en las definiciones de la crisis	83
<i>Crisis, desocupación, estallido social y diálogo</i>	83
<i>Protesta social, ingreso mínimo y paz social</i>	87
5.2. La creación de un nuevo derecho.....	90
<i>Condición familiar, indigencia y condición laboral.....</i>	90
<i>El Derecho Familiar de Inclusión Social.....</i>	93
<i>Reproducción de la estructura socio-laboral y del régimen político.....</i>	94
5.3. Campo de agentes y significados en torno a la génesis del PJJHD	96
6. <i>Constitución del PJJHD: entre el financiamiento y el control.....</i>	101
6.1. La fragilidad del financiamiento	102
<i>El aporte patriótico</i>	102
<i>Entre las retenciones a las exportaciones y los créditos externos</i>	106
6.2. Entre el control y la transparencia.....	109
<i>Control de las PS y acumulación de capital político</i>	109
<i>Buscando la transparencia.....</i>	111
<i>Los consejos consultivos y las organizaciones piqueteras.....</i>	112
<i>Disputas entre el PEN y los gobiernos provinciales.....</i>	115
6.3. Campo de agentes, prácticas y arreglos institucionales en torno a la consolidación del PJJHD	118
7. <i>Lo que el PJJHD no se llevó: los márgenes de la población beneficiaria</i>	123
7.1. Los límites de la universalidad.....	125
<i>La definición política de la población beneficiaria</i>	125
<i>El fin de la universalidad</i>	128
<i>Marcando el límite: protesta social y represión estatal</i>	130
7.2. Evaluaciones del PJJHD	131
<i>Entre la paz social y el fin de la indigencia</i>	131
<i>El retorno del trabajo</i>	132
7.3. Miradas oficiales sobre la población beneficiaria.....	134
Conclusiones: a modo de cierre y apertura	140
Bibliografía.....	144
Referencias.....	150
Anexos.....	152
Anexo I: Datos estadísticos	153
Anexo II: Decretos y resoluciones	159

Introducción

(...) la objetividad nace desde que se impone esta disociación entre sujeto y objeto. La cuestión reside en desarrollar la claridad necesaria para comprender que el objeto va asumiendo una complejidad creciente, que obliga a transformarlo en una cada vez mayor exigencia de objetividad que se traduce en la idea de *experiencia científica*. De otra parte, (...) el sujeto se tiene que rescatar desde esta compleja relación con la realidad, en vez de reducirse a una dimensión puramente cognitiva para poder reconocer a la realidad como la posibilidad de una vasta experiencia gnoseológica en cuya depuración propiamente se alcanza el objeto teórico.

Hugo Zemelman: *Sujeto: existencia y potencia*

Desde mediados de la década de 1970 hasta principios del siglo XXI se desarrollan en Argentina profundas transformaciones en el Estado y en el régimen social de acumulación (RSA) que redefinen a los sujetos individuales y colectivos, la estructura económico-social y las mediaciones políticas. Durante dicho período asistimos a la descomposición de los modelos particulares de régimen de Estado de bienestar y de acumulación por sustitución de importaciones, conformados desde los años '30, y a la emergencia y consolidación del RSA neoliberal.

Al final de este proceso, nuestro país atraviesa una profunda crisis económica, de legitimidad y de integración social –expresada en los sucesos de fines de 2001 y comienzos de 2002- que diluye simultáneamente tanto los arreglos institucionales, normas y regulaciones, como las identidades, horizontes y, por lo tanto, las posibilidades de integración y participación activa en el espacio público, de la mayoría de los sujetos individuales y colectivos.

Este contexto, traducido en términos de desigualdad en la distribución de la riqueza, se expresa en la acelerada fragmentación y concentración, en dos polos opuestos, de una pobreza que aumenta su intensidad y heterogeneidad, por un lado, y de una acelerada acumulación de los diversos tipos de capital, por el otro. Gran parte de las familias –en su mayoría de clase media, a diferencia del resto de América Latina- que habían organizado sus estrategias de

supervivencia y participación política en torno a los ya inexistentes núcleos de integración, ven cómo se deshace el piso social bajo sus pies.

Este proceso se expresa en profundos desplazamientos materiales y simbólicos de dos núcleos centrales alrededor de los cuales se constituye la integración social: el *trabajo* y la *ciudadanía*. En torno a sus definiciones y vínculos se expresan, desde los orígenes de la modernidad, la dialéctica entre las transformaciones del modo de producción capitalista -y de sus configuraciones nacionales en cada RSA- y el devenir de las identidades y estrategias de los sujetos individuales y colectivos.

Las políticas sociales (PS) ocupan un rol central en la redefinición y articulación de dichos núcleos, operando simultáneamente en los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo y de definición de las características y límites de la ciudadanía. Por ende, constituyen un campo de disputa, acumulación de capital político y de ejercicio de la violencia simbólica legítima del Estado. En este proceso, las PS contribuyen a la (re)definición de las identidades de los sujetos, sus prácticas y estrategias y sus categorías de percepción y clasificación, a partir de las cuales reproducen y/o cuestionan las divisiones, relaciones de fuerza y reglas del juego de los diversos campos del espacio social. Es por eso que su análisis resulta fundamental para captar la complejidad de las transformaciones y articulaciones del RSA y el Estado en nuestro país.

En dicho campo, tras la dispersión de políticas y programas *focalizados* de los noventa -planificados, financiados y evaluados en su mayoría por organismos internacionales de asistencia financiera y técnica-, se configuran nuevos sujetos, arreglos institucionales y regulaciones que van redefiniendo los espacios y articulaciones del trabajo y la ciudadanía.

También, desde la investigación en el campo de las PS, se deslizó hacia la fragmentación. La puesta en escena de la multiplicidad de problemas sociales ligada al acelerado crecimiento de los fenómenos de *exclusión* y/o *desafiliación*, lleva a la multiplicación de las *poblaciones objeto* de investigación y/o de intervención. De manera compleja y desde posiciones no idénticas, tras la *heterogeneización de la pobreza*, se ignoran sus vinculaciones con los arreglos institucionales, regulaciones y las identidades, tácticas y estrategias de los sujetos constituidos en el proceso de transformación del RSA de nuestro país.

En este sentido, alrededor de una de las principales PS implementada en Argentina desde inicios de 2002, el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* (PJJHD), se multiplican los análisis sobre sus impactos en poblaciones objeto específicas o sobre indicadores macroeconómicos o sociales, pero son menos frecuentes los que abordan sus complejas vinculaciones con la dinámica del RSA neoliberal y con el ejercicio de la violencia simbólica legítima estatal en la fijación de significados y articulaciones del trabajo y la ciudadanía en la constitución de núcleos de integración social.

Tanto por sus aspectos institucionales, inéditos en las política de asistencia social al empleo de nuestro país -alcance nacional, nivel presupuestario, extensión de la población cubierta-, como por sus dimensiones político-simbólicas -multiplicidad de sujetos sociales y políticos de diversos niveles territoriales que se posicionan y redefinen sus identidades y estrategias a su alrededor- el PJJHD ocupa un lugar central en el proceso de definición y disputa de la cuestión socio-laboral en Argentina luego de la crisis de diciembre de 2001.

Construcción del objeto de investigación

El objetivo general de la presente tesis es aportar al análisis del proceso político de emergencia, constitución e implementación del PJJHD durante 2002, haciendo especial hincapié en sus articulaciones con la dinámica del RSA y del Estado en Argentina, en torno a las redefiniciones y vinculaciones del trabajo, la ciudadanía y la integración social.

1. Marco epistemológico

Para la construcción del objeto de investigación de la tesis partimos de una *ruptura epistemológica* con las verdades científicas heredadas como dogmas en el actual contexto. Para ello, recuperamos la dialéctica entre: a) los marcos teórico-epistemológicos, b) las condiciones estructurales histórico-sociales y c) los horizontes construidos por los sujetos. Esto posibilita romper con las concepciones epistemológicas rígidas y dicotómicas que ocultan tras la aparente *relevancia y objetividad* de sus indagaciones, sus reales vinculaciones con el diagrama de poder hegemónico (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 1999).

De esta manera, desde una concepción *dialéctica* de la realidad social – y, por ende, también de su análisis- buscamos una síntesis entre *lo dado y lo virtual*, entre los condicionantes histórico-estructurales y la *exigencia de lo indeterminado* de los sujetos sociales. En este trabajo de reconstrucción,

la teoría se transforma en conceptos ordenadores cuya función es organizar campos de observación que constituyen el marco para construir objetos en su interior; por lo tanto (...), la politización del conocimiento plantea epistemológicamente rescatar las reglas del pensar sobre las reglas del saber, lo que implica la objetivación del razonamiento mediante el énfasis en su capacidad de apertura, de manera de traspasar las estructuras cosificadas del saber-información (Zemelman, 1994: 6).

En este sentido, en la búsqueda de *objetividad* en nuestro proceso de investigación, más que referenciarlos en torno a modelos teórico-metodológicos u objetos preconstituidos, buscamos poner en evidencia, mediante una permanente *vigilancia epistemológica*, los juegos y tensiones de sujetos, prácticas, estrategias, relaciones de fuerza y arreglos institucionales dentro de los que se va constituyendo el objeto (Ibáñez, 1986; Grassi, 1996).

2. Estrategia metodológica

Desde el marco epistemológico sintetizado y en función del objetivo de investigación de la tesis, se utilizaron estrategias de tipo cualitativo para la construcción de los datos. Sin embargo, en las instancias que resultó necesario para el despliegue de nuestro objeto, se realizaron triangulaciones con datos contruidos mediante metodologías cuantitativas –principalmente estadísticos-.

En primer lugar, a partir del relevamiento bibliográfico y la consulta a expertos del campo, se fueron co-constituyendo el estado de la cuestión sobre la temática abordada y nuestro marco teórico, identificando y articulando sus principales conceptos, dimensiones y variables.

A continuación, se recopiló un corpus constituido por aproximadamente 1750 artículos periodísticos de los diarios de mayor circulación a nivel nacional –BAE, Clarín, Crónica, El Cronista, La Nación, La Prensa, Página/12-, documentos elaborados por actores sociales y políticos, datos estadísticos y publicaciones oficiales –Boletín Oficial, páginas web de secretarías de estado, mi-

nisterios- en los que se hiciera referencia al PJJHD -o sus antecedentes- desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2002.¹

Para el procesamiento del corpus se utilizó el programa ATLAS.ti 5.0, mediante el cual se realizó la codificación y sistematización de la información surgida del mismo. Se buscó identificar las prácticas discursivas de los actores políticos y sociales con mayor presencia mediática y, por ende, con mayor capacidad de hegemonizar el campo político-cultural. Por lo tanto, el material empírico de análisis quedó constituido por las expresiones y acciones de trascendencia pública de dichos agentes referidas al PJJHD durante 2002.

El trabajo de análisis se realizó a partir de un permanente ida y vuelta entre las categorías del marco teórico –utilizados como conceptos ordenadores para organizar el campo de observación-, los diagnósticos sobre los cambios estructurales y las prácticas y significados surgidos de los documentos, tomados a la manera de “diarios de campo producidos por diversos e involuntarios etnógrafos” (Grassi, 2003: 11). A partir de esta interacción entre la teoría y los datos se fueron organizando los momentos analíticos que conforman la presente tesis.

3. Plan de tesis

Iniciando nuestro trabajo de ruptura epistemológica y construcción del objeto de investigación, en el *Capítulo 1* de la tesis hacemos una aproximación conceptual a las políticas sociales desde la dialéctica de sus dimensiones estructurales y subjetivas. Con dicho fin, en primer lugar, retomamos la categoría de RSA y sus vinculaciones con el *doble carácter del Estado*. En segundo lugar, abordamos el proceso de *constitución de los sujetos* en la modernidad, deconstruyendo dos de sus dimensiones centrales: el *trabajo* y la *ciudadanía*. Finalmente, retomamos las categorías enunciadas para captar la complejidad y el carácter político-estratégico de las *políticas sociales y laborales* en el *movimiento orgánico del bloque histórico*.

En el *Capítulo 2*, poniendo en movimiento las categorías desarrolladas en el capítulo anterior, hacemos un recorrido histórico en torno a la definición

¹ El recorte temporal se debe a que, a partir de abordajes exploratorios previos, no hemos encontrado datos de períodos posteriores que incorporen elementos significativos a nuestro objeto de estudio, por lo que consideramos que el corpus construido cumple con el criterio de saturación teórica.

de la *cuestión socio-laboral* (CSL) en la modernidad. Con dicho objetivo, sintetizamos los principales desplazamientos en los sentidos y vinculaciones del trabajo y la ciudadanía generados por la dialéctica de las principales fases del capitalismo. En primer lugar, abordamos la emergencia de la CSL en los orígenes del modo de producción capitalista. En segundo lugar, presentamos las principales características de los regímenes de estado de bienestar alrededor de la expansión de la dimensión genérica del trabajo y la ciudadanía. Finalmente, caracterizamos la etapa de emergencia de los RSA neoliberales, sus consecuencias y algunas de sus principales propuestas alternativas.

En el *Capítulo 3* retomamos los marcos teórico e histórico desarrollados en los capítulos anteriores para aproximarnos al proceso histórico de constitución de la CSL en Argentina. Con dicho objetivo, en primer lugar, hacemos un recorrido por algunas características del particular régimen de Estado de bienestar constituido en nuestro país desde principios del siglo XX hasta mediados de la década del '70. A continuación, abordamos los principales ejes del proceso de emergencia y consolidación del RSA neoliberal argentino desde 1976 hasta 2002. Finalmente, nos centramos en la definición de la CSL que hizo el *saber convencional*, conformando nuevos núcleos de integración social a partir de las transformaciones de las PS y de los desplazamientos en las definiciones y relaciones entre trabajo y ciudadanía.

En el *Capítulo 4*, retomando la caracterización del RSA neoliberal en Argentina y su definición de la CSL del capítulo anterior y en una nueva aproximación a nuestro objeto, nos centramos en las *políticas de asistencia social al empleo* (PASE), su centralidad política y vínculos con la crisis de fines de 2001 y comienzos de 2002. Con dicho objetivo, en primer lugar, analizamos la experiencia de los *Programas Trabajar* como espacio simultáneo de reproducción de la desintegración material del RSA y de emergencia de nuevos sujetos socio-políticos que cuestionan los pilares de su hegemonía. En segundo lugar, abordamos la triple crisis económica, de legitimidad y de integración social de diciembre de 2001 y las características de la *salida devaluacionista* protagonizada por Eduardo Duhalde. Finalmente, desde este contexto, nos aproximamos al proceso político de emergencia del *Programa Jefes de Hogar I* (PJH I), destacando sus vinculaciones con las definiciones de la crisis, las distintas propuestas de políticas socio-laborales y las anteriores PASE.

En el *Capítulo 5* realizamos un recorrido analítico sobre los principales momentos en la emergencia del PJJHD, haciendo hincapié en las prácticas discursivas de los sujetos políticos y sociales que lo fueron definiendo. Con dicha finalidad, en primer lugar, desplegando lo enunciado en el capítulo anterior, nos centramos en los sentidos de la crisis alrededor de la CSL, colocados como fundamentos de la creación del PJH I y del PJJHD. A continuación, abordamos la definición de los beneficiarios, las características del *Derecho Familiar de Inclusión Social* y sus principales críticas. Finalmente, presentamos el campo de actores y significados centrales constituidos en torno a los orígenes del PJJHD y sus articulaciones con la CSL en el RSA neoliberal.

En el *Capítulo 6* analizamos dos dimensiones alrededor de las cuales se terminó de constituir el PJJHD. En primer lugar, abordamos el proceso político de definición de las fuentes de financiamiento de PJH I y PJJHD. A continuación, desarrollamos los principales momentos de la disputa política en torno a la gestión y control de dichos programas. Como sintetizamos en el esquema final, alrededor de estos dos espacios se fueron disputando, definiendo e institucionalizando las posiciones de los principales sujetos políticos y sociales, tanto a nivel nacional como internacional y en cada ámbito territorial. De esta manera, se fue consolidando la particular configuración de relaciones de fuerzas entre sujetos sociales y políticos y los arreglos institucionales que delimitarían los alcances del PJJHD.

Culminando nuestro despliegue del objeto de investigación, en el *Capítulo 7* analizamos el proceso de delimitación de la *población beneficiaria* del PJJHD durante el período trabajado. Con dicho objetivo, en primer lugar, abordamos los principales momentos en las disputas entre actores políticos y sociales desde las cuales se fueron fijando los límites de la cobertura del programa. En un segundo momento, nos centramos en lo que denominaremos un *proceso de naturalización* de dicha población beneficiaria, en el que participaron las evaluaciones oficiales del PJJHD que se realizaron al culminar el año 2002. Finalmente, retomamos esta misma dimensión, haciendo hincapié en sus vínculos con el mercado de trabajo formal. A partir de dos análisis del PJJHD elaborados por el SIEMPRO y el MTESS, reflexionamos sobre las posibles relaciones entre la definición de la población beneficiaria y el proceso de *afuncionalización de la masa marginal* en la actual etapa del RSA neoliberal.

A manera de cierre y nueva apertura, en las *Conclusiones* retomamos, sintetizamos y articulamos los principales núcleos analíticos presentados en la tesis para formular algunos interrogantes que buscan contribuir a futuros procesos teóricos y políticos de *desnaturalización y apertura a lo indeterminado* en el campo de las PS y su dialéctica en torno al trabajo y la ciudadanía, en el actual contexto político, económico y social de Argentina.

Primera parte

Herramientas conceptuales para la construcción del objeto

Capítulo 1

Dialéctica del Estado, los sujetos y las políticas sociales

El dominio del Estado se nota especialmente en el ámbito de la producción simbólica: las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de “problemas sociales” que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar (...).

Pierre Bourdieu. *Espíritus de Estado*

(...) las políticas sociales son constitutivas del RSA y encuentran su especificidad en el hecho de orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales (...). Estos elementos las colocan en el centro mismo del orden social o –lo que es lo mismo- las constituyen como políticas en su acepción más amplia, en tanto contribuyen a la construcción de un orden como totalidad.

Claudia Danani: *Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio...*

Para captar la complejidad del campo de las políticas sociales (PS), resulta fundamental partir del análisis de la dialéctica entre el Estado, la sociedad civil y los sujetos que se constituyen a partir de su dinámica y que, a su vez, participan en su permanente redefinición. Desde este marco, podremos problematizar los procesos que participan en el devenir de toda PS y, en nuestro caso particular, del PJJHD. Intentaremos así apartarnos de miradas esencialistas y/o deterministas, de manera de incorporar la apertura a lo indeterminado presente en la dialéctica de las PS con los sujetos individuales y colectivos.

En este sentido, el objetivo del primer capítulo de la tesis es iniciar el proceso de ruptura epistemológica y construcción de nuestro objeto de investigación a partir de una aproximación conceptual a las PS desde la dialéctica de sus dimensiones estructurales y subjetivas. Con dicho fin, en la primer sección, retomamos la categoría de *régimen social de acumulación* y sus vinculaciones con el *doble carácter del Estado*. Ambos abordajes teóricos nos permiten romper con las concepciones esencialistas del Estado y la sociedad civil. Asimismo, mediante la diferenciación entre *soberanía* y *autonomía* de Estado abor-

damos las tensiones presentes en las intervenciones estatales que a nuestro juicio es necesario rastrear, como veremos en próximos capítulos, en el proceso de hegemonización del RSA neoliberal.

A partir de dicha apertura, en la segunda sección del capítulo abordamos la dialéctica de los sujetos con las estructuras en la modernidad. Con dicho fin, deconstruimos dos de los ejes alrededor de los cuales se constituyen las identidades subjetivas en el triple movimiento, presente en todo RSA, de reproducción, disputa y transformación del orden social, económico y político: el *trabajo* y la *ciudadanía*. También aquí retomamos definiciones desde las que buscaremos alejarnos de concepciones sustancialistas, buscando captar sus articulaciones dinámicas y su naturaleza política y eminentemente histórica.

Asimismo, a partir de la diferenciación entre *integración social* e *integración sistémica* nos aproximamos a la dinámica de la cuestión social en la *fase monopolística* del modo de producción capitalista, basada en la *afuncionalización* de la población excedente o *masa marginal*, definiendo núcleos de integración simbólica que participan en la naturalización de la desintegración material del RSA. En este proceso, no exento de permanentes disputas de los sujetos sociales y políticos, las PS ocupan un lugar fundamental.

Finalmente, una vez abiertas y articuladas las categorías trabajadas, en la tercer sección podemos abordar el campo de las PS y laborales, intentando captar su complejidad y haciendo especial hincapié en el lugar que ocupan en el *movimiento orgánico del bloque histórico*. En este sentido, resaltamos el lugar estratégico que las mismas ocupan en el proceso de definición y articulación del trabajo y la ciudadanía como núcleos de integración social en cada fase de los RSA. Esta perspectiva nos permitirá, en el próximo capítulo, hacer un recorrido del devenir histórico de las PS alrededor de la permanente transformación de la CSL desde los orígenes de la modernidad hasta la actualidad.

1.1. Dialéctica del régimen social de acumulación y del Estado

Régimen social de acumulación

Luego de sintetizar las principales características y límites de las teorías políticas pluralistas, neocorporatistas y clasistas, José Nun (1987) emplea el concepto de *régimen social de acumulación* (RSA) para aportar a la superación

de los sesgos esencialistas de las mismas e integrar sus enfoques en una concepción dinámica y articulada del *Estado* y la *sociedad civil*.

El RSA incluye el conjunto de *prácticas* e *instituciones* que, a la vez, son condición de posibilidad y producto histórico de un determinado *proceso de acumulación de capital*. Claudia Danani (1996) le incorpora aquellas *regulaciones* que, al normatizar espacios de interacción entre actores, y aún no llegando a constituirse en instituciones, inciden en la acumulación y redistribución de los distintos tipos de capital (por ejemplo, Regímenes de Promoción Industrial, Decretos de Desregulación, etc.).

Asimismo, Nun destaca el carácter histórico-pluridimensional de todo RSA, en los que es posible identificar analíticamente tres fases: a) *emergencia*, b) *consolidación y expansión* y c) *descomposición y decadencia*, que puede llevar a una crisis generalizada del régimen. Justamente por su carácter complejo, eminentemente político e históricamente específico, nada podemos decir *a priori* acerca de la duración y características de cada una de estas etapas.

Por ende, el análisis de todo RSA debe partir de una genealogía de las prácticas de los actores, de sus relaciones de fuerza, de las regulaciones e instituciones que lo recrean permanentemente, todos los cuales son, a la vez, productos y condiciones de posibilidad de una determinada fase del mismo.

Esta concepción permite superar el economicismo de la noción clásica de modo de producción, colocando en su centro la dimensión política de la vida social. Por ende, rompe con las visiones *estadocéntricas* y *sociocéntricas*, que impiden captar las complejas y simultáneas dialécticas entre *estructuras*, *estrategias* y *tácticas* de los sujetos que van configurando, disputando y transformando históricamente lo político, lo social y lo económico.

Doble carácter del Estado

Estado y sociedad civil conforman una totalidad contradictoria e históricamente definida, por lo que consideramos pertinente el análisis de las complejas relaciones que se dan entre ambas instancias, buscando desplegar la complejidad de nuestro objeto de estudio. Con tal fin, retomaremos la lectura sintomática que realiza Norbert Lechner (1985) de la obra de Karl Marx, rastreando una definición del Estado moderno –no formulada sistemáticamente en ninguno

de sus textos-. A partir de estos rastros, el autor identifica una tensión dialéctica constitutiva entre dos momentos: la *forma-Estado* y el *aparato estatal*.

En sus obras de juventud, Marx mantiene la concepción hegeliana del Estado como ideal que se materializa en una intersubjetividad universal. Sin embargo, le cuestiona al filósofo alemán el haber identificado la realización de la idea con el Estado prusiano. Es por eso que, en la *Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel*, Marx [1843] (1982) describe la contradicción interna de un Estado que asume la a) *forma* del interés general dependiendo de b) los intereses particulares materializados en el *aparato* burocrático.

Ambos momentos también están presentes en *La cuestión judía* (Marx, [1844] 1982), vinculados a las definiciones hegelianas de Estado y sociedad civil: si bien, en la modernidad el primero se escinde de la segunda, prescindiendo de sus divisiones reales, simultáneamente las presupone como su premisa natural. Sólo así, dice Marx, por encima de las particularidades se constituye el Estado como generalidad, como forma.

Sin embargo, recién en su etapa de madurez teórica, el autor alemán extraerá la mayor riqueza y potencialidad analítica de su definición de los dos momentos del Estado:

(...) determinados individuos, que, como productores, actúan de un determinado modo, contraen entre sí relaciones sociales y políticas determinadas. La observación empírica tiene necesariamente que poner de relieve en cada caso concreto, empíricamente y sin ninguna clase de falsificación, la trabazón existente entre la organización social y política y la producción. La organización social y el Estado brotan constantemente del proceso de vida de determinados individuos; pero de estos individuos, no como puedan presentarse ante la imaginación propia o ajena, sino tal y como realmente son: es decir, tal y como actúan y como producen materialmente y, por tanto, tal y como desarrollan sus actividades bajo determinados límites, premisas y condiciones materiales, independientes de su voluntad (Marx, [1871] 1975: 25).

Como vemos, en este segundo momento de su obra, Marx sitúa el análisis de la génesis del Estado moderno en la división social del trabajo y en las contradicciones que su profundización acarrea entre los intereses de los indivi-

duos y el interés común, llegando este último a adquirir una forma propia e independiente como Estado.¹

Por un lado, existe un interés común, no sólo como idea, sino como realidad social, como relación de mutua dependencia entre los agentes del espacio social, como consecuencia del tipo específico de división del trabajo presente en todo RSA: forma-Estado. Alrededor de la misma, la sociedad *objetiva* y *exterioriza* fuera de ella el sentido de su práctica social. Desde aquí, el Estado puede ser pensado como una *estrategia de orden*: una estructura de distinciones y, por lo tanto, una forma de unidad mediante la cual la sociedad fragmentada se reconoce y afirma a sí misma (Lechner, 1985).

En un segundo momento dialéctico, sólo escindible analíticamente del primero, el Estado es el aparato mediante el cual la clase económica dominante puede unificar sus intereses como un interés común de la clase y así imponerlo como interés universal de la sociedad o como voluntad general de la nación. No sólo constituye ese terreno neutral sino que el mismo es la condición inevitable para su dominación política en común.²

De esta manera, en cada momento histórico del RSA, se conforma y adquiere una autonomía relativa un determinado aparato estatal, expresión objetiva de la estrategia de orden de la clase dominante. Sin embargo, como veremos en los próximos capítulos desde la experiencia histórica de los regímenes de Estado de bienestar, dicha autonomía modifica permanentemente sus límites en relación dialéctica con la dinámica de las relaciones de fuerza, prácticas y estrategias los sujetos sociales y políticos del régimen. Por lo tanto, en el proceso histórico-político nunca cerrado de su objetivación, se van poniendo escena –tanto hacia su conservación como hacia su transformación– los fundamentos del orden económico-social hegemónico plasmado en la forma-Estado.

Finalmente, Lechner considera que, si bien Marx coloca a la categoría de *trabajo* como principal eje de mediación entre los hombres y, por lo tanto, como un núcleo central en el proceso de integración social, hace excesivo hincapié en su dimensión material particular –mediación entre los seres humanos

¹ Como desarrollaremos en el próximo capítulo, aquí Lechner (1985) vincula este proceso de alienación del interés común a la definición marxista del *fetichismo de la mercancía*.

² Para un mayor desarrollo del doble carácter del Estado en Marx y su vinculación con las PS, ver Di Leo y Ramírez (2005).

y la naturaleza-, desplazando su nivel genérico-simbólico –mediación discursivo-práctica entre los sujetos-.³

Este sesgo hacia el momento objetivo del trabajo da lugar a definiciones economicistas -tanto en pasajes de su obra como entre sus seguidores teóricos y políticos-, que reducen la superación del Estado moderno a la abolición de su aparato, y excluyen –tanto de sus análisis como de sus estrategias- el momento propiamente político de recrear conflictivamente la imagen de una sociedad en la que los sujetos se reconozcan desde su diversidad.

Como veremos en la sección siguiente, esta abolición de la política, lejos de ser una realidad ahistórica, es una manifestación de la dinámica política de hegemonización de todo RSA. Por ende, dichas concepciones economicistas, al no poder captar la dialéctica entre los dos momentos del Estado, a pesar de enmarcarse en corrientes teóricas y prácticas críticas del orden dominante, son funcionales a su proceso de naturalización y reproducción.

Espíritu de Estado, legitimación, integración social y sistémica

En este punto, podemos recurrir al aporte de Pierre Bourdieu (1997), ya que consideramos que su definición de Estado recupera la centralidad de su dimensión política. Para el sociólogo francés, el mismo no puede reducirse *apriorísticamente* ni a sus manifestaciones *materiales* –aparato estatal-, ni a sus dimensiones *universales* –*espíritu* o forma-Estado- sino que, a partir del análisis histórico-sociológico, debe reconstruirse su génesis para captar las complejas relaciones entre ambos momentos.

Asimismo, Bourdieu aporta nuevas dimensiones que enriquecen el análisis del proceso de acumulación, complejizando la noción de *capital*. El Estado es, a la vez, el resultado y la condición de posibilidad de un proceso social de concentración de diferentes tipos de capital: de *fuerza física o de instrumentos de coerción* (ejército, policía), *económico, cultural o informacional* y *simbólico o político*. El sociólogo francés hace hincapié en esta última especie, ya que la considera un *metacapital* que le otorga al Estado un poder sobre los demás campos, posiciones y dominios.

³ Como veremos más abajo, este potencial teórico-político del doble carácter del trabajo será recuperado por otros autores de la tradición marxista.

Los diversos tipos de capital son captados a partir de determinadas categorías de percepción, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles –a los que Bourdieu (1997) denomina *habitus*–, que les permiten a los agentes sociales –de acuerdo con sus posiciones en los distintos campos–, reconocerlos, otorgarles valor y orientarse hacia su disputa. La *doxa* es el producto de la incorporación y naturalización de las *divisiones* y *oposiciones* (por ejemplo, hombre/mujer, rico/pobre, ocupado/desocupado, extranjero/ciudadano, etc.) inscritas en la estructura de distribución del capital simbólico.

Mediante la *violencia simbólica legítima* ejercida en innumerables prácticas, regulaciones e instituciones que atraviesan toda la sociedad civil, se van inculcando, naturalizando y/o disputando en y desde los agentes los principios de división del RSA hegemónico. De esta manera, en un proceso nunca cerrado, permanentemente se generan, transmiten e incorporan en los sujetos imágenes de sí mismos que lo proyectan en una forma-Estado universal y racional, buscando hegemonizar las divisiones y relaciones de fuerza del espacio social.

Por ende, todo RSA supone la existencia de mecanismos que coordinan y articulan los *modos de legitimación* que le son propios, constituyendo un *modo de integración social* que posibilita su *reproducción como sistema* (Nun, 1987). En este sentido, *la política*, en tanto instancia privilegiada de representación, regulación, conducción y disputa del orden social, ocupa un lugar central en las sociedades modernas (Lechner, 1996).

Sin embargo, como veremos en los próximos capítulos, existe un clivaje en la relación entre *integración social* e *integración sistémica* entre las fases industrial competitiva y monopolística del modo de producción capitalista. La primera hace alusión a las relaciones entre los sujetos individuales y colectivos del RSA. En cambio, la integración sistémica se refiere a su dimensión estructural, es decir, la relación entre los subsistemas constituidos y reproducidos en torno al proceso de acumulación de distintos tipos de capital (Nun, 2001).

A diferencia de etapas anteriores, en la *fase monopolística* del modo de producción capitalista –en la cual se encuentran la mayoría de los países occidentales, tanto centrales como periféricos, desde mediados del siglo XX (ver Capítulo 2)–, coexisten en los RSA distintos procesos de acumulación con un bajo grado de integración sistémica. En los países latinoamericanos,

simplificando al extremo, es posible sostener que coexisten tres procesos distintos de acumulación: a) el del capital comercial; b) el del capital industrial competitivo, y c) el del capital industrial monopolístico (Nun, 2001: 127).

Los tres procesos de acumulación adquieren grados variables de extensión e intensidad en cada país y se combinan de maneras específicas. Sin embargo, en todo ellos el capital industrial monopolístico ocupa una posición hegemónica, mientras que los demás subsistemas tienen diversos grados de subalternidad, no participando en la definición de las condiciones de reproducción del sistema.

Por lo tanto, en la forma en la cual se despliega la modernización actual, los RSA se reproducen manteniendo una *brecha creciente entre integración simbólica y desintegración material* (Hopenhayn, 1998). Esta baja integración sistémica se traduce en una baja integración material –distribución desigual de los distintos tipos de capital acumulados–, por lo cual, para su mantenimiento necesita mantener a una parte creciente de la población como *masa marginal* respecto del proceso de acumulación hegemónico.⁴

La violencia simbólica ejercida por los medios masivos de comunicación, las nuevas tecnologías y las intervenciones estatales amplían constantemente sus dimensiones y complejidades, generando nuevos escenarios de definición y disputa de los núcleos de integración social. Alrededor de los mismos se constituyen, reproducen y/o disputan en cada campo los *habitus* que incorporan en los individuos las divisiones del sistema, constituyendo simultáneamente imágenes *dóxicas* que las reflejan como totalidad social naturalizada.

Sin embargo, para no caer en un determinismo estructuralista debemos tener siempre presente en nuestros análisis que estos mecanismos de reproducción del orden son manifestaciones del *movimiento orgánico del bloque histórico* (Gramsci, 1995). Por ende, si bien tienen indudables correlatos objetivos en las representaciones, prácticas y estrategias de actores, regulaciones e instituciones públicas y privadas que conforman un determinado RSA, no por eso dejan de ser expresiones contingentes de una específica situación histórica en las divisiones y relaciones de fuerza entre los sujetos que componen el espacio social y del proceso de hegemonización que busca naturalizar y reproducir la misma.

⁴ Más abajo retomaremos la definición de *masa marginal* de Nun (2001).

En este sentido, si bien los actores dominantes en todo RSA, una vez consolidado el mismo, buscan permanentemente desplazar a la política, presentando al orden social como natural y ahistórico, dicha operación confirma justamente la centralidad de dicho campo. Para aclarar esta tensión presente en todo proceso de hegemonización, retomaremos la distinción entre *autonomía* y *soberanía* de Estado formulada por Carlos Vilas (2000).

Autonomía y soberanía de Estado

La autonomía estatal consiste en la capacidad del aparato estatal para fijar agendas, metas acordes con ellas, seleccionar y utilizar los instrumentos eficaces y eficientes para alcanzarlas. Para ello, debe mantener bajo control las restricciones bajo las que operan las políticas públicas, principalmente de los diversos actores implicados en las mismas. Como vimos, esta autonomía siempre es relativa, ya que el Estado es un proceso nunca cerrado de institucionalización y regulación de relaciones de fuerza entre los sujetos del RSA.

La soberanía, en cambio, consiste en la potestad de imposición de las decisiones estatales dentro de su territorio, por sobre cualquier otro actor. Esta dimensión se refiere al monopolio de la violencia física y simbólica legítima del Estado, producto de la acumulación de los diversos tipos de capital indicados. La soberanía, si bien se materializa en instituciones, regulaciones y prácticas de actores particulares, tiene un carácter universal que le da cohesión al espacio social –forma o espíritu de Estado–.

Por lo tanto, lo que generalmente se entiende como deterioro o crisis de soberanía consiste en la retracción de la autonomía estatal por un determinado ejercicio de la soberanía de Estado (Vilas, 2000). En las fases de descomposición y decadencia de los regímenes sociales de acumulación –como veremos luego con respecto a los Estados sociales–, el monopolio del poder legítimo del Estado se dirige hacia la reducción de espacios de autonomía estatal, habilitando al reposicionamiento estratégico de sujetos en el proceso de acumulación. Al llegar el RSA emergente a su fase de consolidación y expansión, dichos espacios de autonomía vuelven a ensancharse, institucionalizando, regulando y reproduciendo un nuevo orden social y su forma-Estado.

1.2. Dialéctica de los sujetos modernos en torno al trabajo y la ciudadanía

Desde los orígenes de la modernidad, los RSA y los Estados (en su doble dimensión) tuvieron como centro de sus procesos de constitución, transformación y/o reproducción las disputas, identificaciones y prácticas de los sujetos en torno al *trabajo* y la *ciudadanía*. A continuación, retomamos algunas conceptualizaciones de ambas categorías que, como en las anteriores, se distancian de posiciones esencialistas y naturalizadas, para poder captar las complejidades, variaciones y articulaciones inescindibles que las mismas adquieren a lo largo del desarrollo histórico del capitalismo.

Doble carácter del trabajo

Desde una concepción dialéctica del sujeto, Hegel [1807] (1992); [1820] (1993) y Marx [1867] (1998) analizan el doble carácter del *trabajo* humano:

- a) Por un lado, como *trabajo útil* o *work*, es una dimensión *genérica*, mediación del sujeto tanto con sus necesidades (potencialmente infinitas), que la sociedad crea permanentemente, como con la totalidad social misma.
- b) Por otro lado, inescindible del anterior, el *trabajo abstracto* o *labour*, “gasto de fuerza humana de trabajo en un sentido fisiológico”, es el momento de la particularización, de la transformación de la naturaleza para la reproducción inmediata del sujeto (Marx, [1867] 1998: 57).⁵

A lo largo de la historia de la humanidad, los cambios en el *work* se plasman en las múltiples formas que asume la división social del trabajo. Sin embargo, en la modernidad la misma adquiere una complejidad inédita, llevando, en las sociedades industriales, a la profundización de los procesos de *alienación* y *fetichización*: el *work* se escinde del sujeto genérico que lo origina, autopresentándose como si tuviera vida propia, como *ser independiente*, *fetiché*, *capital* y se impone al mismo, empobreciéndolo y redefiniéndolo como *objeto-mercancía*, como *fuerza de trabajo* atada a la pesada cadena del *labour* para poder subsistir.⁶

Sin embargo, como veremos a lo largo de nuestro trabajo, este proceso de alienación-fetichización nunca llega a anular totalmente la dialéctica entre los dos momentos del trabajo. A lo largo de la modernidad, el proceso histórico-

⁵ Para síntesis de las continuidades y rupturas en las concepciones de trabajo en Hegel y Marx, ver Hoppenhayn (2001: 121-145) y Calvez (1999: 39-71).

⁶ Como sintetizaremos en el próximo capítulo, este proceso de mercantilización del trabajo fue posible gracias a innumerables formas de intervención económico-social de los Estados modernos.

político de constitución del *work* ocupa un lugar central en la determinación del tipo de integración social de los RSA. La definición de la dimensión genérica del trabajo, principalmente a través de las políticas socio-laborales, es un espacio estratégico en la reproducción o disputa del orden social hegemónico.

Ágnes Heller (1994), discípula del filósofo hegeliano-marxista György Luckács, vincula esta dialéctica entre los dos momentos del trabajo a la relación dinámica presente en la vida cotidiana entre dos dimensiones del *ser genérico*: el *particular* y el *individuo*. Al primero el *work fetichizado* lo mantiene atado al *labour*, pura reproducción inmediata de sus condiciones de vida, sin poder establecer una distancia crítica con respecto a ellas. El individuo, en cambio, desde un *work* relativamente *desmercantilizado* por el devenir histórico de los diversos tipos de derechos de ciudadanía, accede a los niveles de su ser ético, estético, filosófico y, fundamentalmente, político, pudiendo reconocerse como ser genérico y estableciendo una mediación creativa con su existencia.

Es importante aclarar que dichas dimensiones del ser genérico, como toda categorización analítica, no deben confundirse con los sujetos reales, es decir, deben permitirnos captar procesos dialécticos, no estados sustanciales. Son expresiones tendenciales del proceso político-simbólico alrededor del cual, en cada fase del RSA, se busca a reproducir y/o disputar las posiciones de los agentes en el espacio social y, por ende, como veremos en la próxima sección, la definición hegemónica de la ciudadanía realmente existente.

Deconstruyendo la ciudadanía

Desde esta marco es posible recuperar una definición histórico-social de la *ciudadanía*, desnaturalizándola y articulándola al doble carácter del trabajo. En este sentido, Vilas (1999) entiende que la definición liberal hegemónica de ciudadanía se encuentra ligada a un prolongado proceso histórico en el que se vinculan estrechamente la constitución de los Estados modernos y la conformación de los mercados nacionales. Como conjunción teórico-política de ambas transformaciones surge la idea de una sociedad civil compuesta por individuos autónomos e iguales que alcanzarían su verdadero reconocimiento al formar parte del Estado como ciudadanos.⁷

⁷ “El concepto de ciudadanía así desarrollado supone la existencia de un conjunto de atributos y dimensiones que puede resumirse como sigue:

Sin embargo, durante los siglos XIX y XX, las luchas y reflexiones de los movimientos obreros (experiencia retomada por las citadas críticas al Estado moderno de Marx) y feministas señalan el carácter ideológico y naturalizado de la separación entre lo *público* y lo *privado*: detrás de la aparente universalidad e igualdad del espacio político y libertad e igualdad del privado, se ocultan relaciones de explotación y exclusión tanto de clase como de género.

Como sintetiza Carol Pateman (1996), reflexionando a partir de la experiencia feminista, en las prácticas discursivas liberales se ubica a la familia y lo doméstico en el espacio de lo privado, es decir, más allá de la intervención política y se identifica a lo femenino con el cuidado de lo doméstico y, por lo tanto, con lo ajeno a toda deliberación y elección sobre los asuntos públicos. De esta manera, durante casi dos siglos, las mujeres no pudieron elegir ni postularse para puestos electivos en las democracias liberales de occidente.

Paralelamente, las situaciones de abuso sexual y moral de puertas para adentro quedan afuera de la intervención judicial. Asimismo, como señala Ruth Lister (1995), en articulación con estas condiciones del espacio público, en la sociedad civil el trabajo femenino siempre estuvo subvalorado y, en el caso de la labor hogareña y el cuidado y educación familiar, directamente queda fuera de la relación salarial. Esta situación se mantiene durante los diversos regímenes de Estado de bienestar del siglo XX, invisibilizando, detrás del aparente carácter universal de sus políticas sociales, la diversidad de situaciones familiares, étnicas y laborales en las que las mujeres son discriminadas y/o explotadas.

En el mismo sentido, desde la experiencia histórica de las sociedades latinoamericanas, Carlos Franco (1994), coincidiendo con Vilas (1996; 1999),

-
- *Secularización*: que implica que la conducta humana en sociedad y las modalidades de organización social y política son resultado de decisiones independientes de referentes metahistóricos -por ejemplo, teológicos o metafísicos-;
 - *Autonomía individual*, que implica independencia respecto de los otros individuos y libertad y derechos respecto del Estado y sus funcionarios;
 - *Igualdad* de derechos y obligaciones entre las personas;
 - *Eficacia*, es decir la capacidad de producir efectos intencionales a través de la acción propia directa o indirecta, así como la convicción de ser capaz de producirlos;
 - *Responsabilidad*, o sea la obligación de responder por las propias acciones y sus consecuencias sobre otros, y por el modo de ejercicio de las funciones que se desempeñan;
 - *Empatía*, que implica la capacidad del individuo para imaginar, comprender e incluso ubicarse mentalmente en escenarios y situaciones que se encuentran más allá de su horizonte cotidiano;
 - Una idea o sentimiento de *integración nacionalitaria*, de pertenencia compartida a un cuerpo político común a todos los ciudadanos: el Estado-nación.” (Vilas, 1999: 113)

plantea que los intentos de aplicación mecánica de la definición eurocéntrica de ciudadanía limita las posibilidades de acción y reflexión teórico-política -tanto de las clases dominantes como de las subordinadas- dirigidas a la consolidación democrática. Como respuesta, proponen *deconstruir* su concepto, incorporando al mismo las experiencias de representación y organización popular, tradicional e ideológicamente excluidas del pensamiento político latinoamericano.

De esta manera señalan que, para la definición de la ciudadanía *plebeya* o *realmente existente*, es fundamental la incorporación analítico-práctica de las experiencias históricas de organización y representación de los sujetos colectivos. Como veremos luego, las mismas están en la base de la conformación y articulación de los diversos tipos de derechos -civiles, políticos y sociales- constitutivos de la ciudadanía, que, como también nos recuerda Guillermo O'Donnell (2003), en la mayoría de los países latinoamericanos fueron incorporados en secuencias diversas a las de los países centrales.

Por ende, al igual que las autoras feministas, consideran la definición de ciudadanía como un proceso histórico-político abierto, en torno al cual se identifican y enfrentan diversos sujetos. Sin embargo, retomando las conceptualizaciones de la sección anterior, debemos tener en cuenta que las condiciones en las cuales los sujetos participan en la disputa por la definición y ejercicio de la ciudadanía se encuentran condicionadas por la fase del RSA, la integración entre sus subsistemas y los mecanismos de violencia simbólica en relación a los cuales los mismos constituyen sus identidades, tácticas y estrategias.

Por lo tanto, las regulaciones e instituciones vinculadas a la definición del doble carácter del trabajo en general y, como veremos luego, la cuestión socio-laboral en particular, contribuyen a la delimitación y legitimación de los espacios en los que los sujetos van constituyendo sus identidades y *habitus* como ciudadanos. Los dos momentos centrales de dicho proceso son: a) la apropiación reflexiva y creativa del ser genérico, integrándose a la totalidad socio-política de la forma-Estado; b) la pura reproducción de la existencia, en una relación particular y enajenada con el orden económico-político-social. Entre ambos momentos se van conformando, en un proceso nunca cerrado, las ciudadanía realmente existentes.

Aquí podemos retomar las reflexiones de Nun (2001) en torno a la dinámica de la exclusión. El autor actualiza la categoría marxista de *ejército indus-*

trial de reserva –acuñada en la *fase competitiva del capitalismo industrial*- a la actual fase monopolística del modo de producción capitalista, utilizando el concepto de *masa marginal*: población excedente que, en el mejor de los casos, es simplemente irrelevante o *afuncional* para el sector hegemónico de la economía y, en el peor, se convierte en un peligro *disfuncional* para su estabilidad.⁸

De esta manera, se diferencia de las corrientes que definen la marginalidad por dificultades en la *integración social* generadas por retrasos en el camino de la modernización de las sociedades periféricas. Según las mismas, las diversas formas de *exclusión social* tenderían a superarse a medida que se profundice el desarrollo industrial y aumente la demanda de mano obra.

En cambio, como vimos arriba, en la actual fase monopolística del modo de producción capitalista en América Latina, mientras que una decreciente parte de la población participa del sector hegemónico de la economía, con mayores posibilidades relativas de acceder a los beneficios que otorgan las nuevas tecnologías y formas de *reflexividad* de la *segunda modernidad* (Beck, 2003), una creciente proporción de la población tiende a reproducirse como masa marginal, en situaciones que fluctúan entre la desocupación, la informalidad y/o el empleo formal en sectores subordinados de la economía.

En este contexto se les plantea a los RSA el problema político de la gestión de esos excedentes no funcionales de población, requiriendo su afuncionalización a fin de evitar que se vuelvan disfuncionales para el sector hegemónico de la economía. Las características de la integración social -constituida sobre la baja integración sistémica- dependerá del momento histórico en el que se encuentre cada RSA, de las tácticas, estrategias y relaciones de fuerza entre los sujetos, de la dialéctica del doble carácter del Estado en general y, como veremos luego, de las políticas sociales y laborales en particular.

1.3. El campo de las políticas sociales y laborales

Desde el campo conceptual propuesto, podemos plantear una definición de las *políticas sociales* (PS) que capte sus complejidades y, al mismo tiempo, nos sirva como herramienta para el análisis. Como veremos luego en nuestro recorrido conceptual e histórico, las PS ocupan un lugar central en todo RSA.

⁸ Para una vinculación de estas categorías de Nun y el campo de las PS, en particular en torno al PJJHD, ver Baccarelli (2004).

Las múltiples prácticas, regulaciones e instituciones que conforman su campo operan en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, participando en la definición del doble carácter del trabajo y de los sujetos en relación al mismo (Danani, 1996).

Por ende, la PS se encuentra íntimamente ligada a la política laboral, pues determina el sentido de la seguridad y de la asistencia. Es decir, como veremos en el próximo capítulo a partir de un recorrido histórico, en el centro del proceso siempre abierto de definición de la *cuestión social* se encuentra el de la *cuestión laboral*, por lo cual consideramos más adecuado (en dirección a la construcción de nuestro objeto de estudio) denominar a la primera como *cuestión socio-laboral* (CSL) (Grassi, 2000).⁹

Para abordar el complejo conjunto de arreglos institucionales, normativos, regulaciones, actores y estrategias que participan en todo RSA de la definición de la CSL, la autora distingue analíticamente los siguientes tipos de políticas, que iremos asociando al doble carácter del trabajo y sus vinculaciones con integración social y sistémica del RSA:¹⁰

- *Política laboral*: se refiere al marco general desde el que se regulan los intercambios en el mundo del trabajo, es decir, las mayores o menores restricciones al contrato libre con el capital. Por ende, incide en el proceso de fetichización del carácter genérico del trabajo (*work*), ocupando un lugar central en la definición de la integración social del RSA.
- *Política de empleo*: es un momento de la anterior, que consiste en acciones normativas e intervenciones económicas dirigidas *ex professo* a incidir en el mercado de trabajo, es decir, que se propone alterar políticamente las reglas del juego *naturales* del mercado con el fin de modificar el número de puestos de empleo y controlar (regular) el uso de la fuerza de trabajo. Si bien, dependiendo de la anterior, se encuentra asociada a la definición del *work*, su objeto también es el *labour*, es decir sus diversas formas de diferenciación y particularización del mercado laboral. Las mismas influyen en la re-

⁹ Este punto resulta de gran importancia para nuestro análisis por lo que lo desarrollaremos en clave conceptual e histórico-social en las próximas secciones.

¹⁰ Como veremos en las secciones siguientes, los límites y vinculaciones entre estos tipos de políticas pueden modificarse significativamente según la configuración de la estructura económica, las relaciones de fuerza y posicionamientos de los sujetos estatales y sociales en un contexto particular del RSA.

producción del sector hegemónico del mismo, contribuyendo a definir los límites y relaciones funcionales con sus sectores subordinados.

- *Políticas de asistencia*: se dirigen a los sujetos desempleados o subempleados, con objetivos compensatorios diversos. Actúan específicamente sobre el *labour* –las condiciones de subsistencia de los particulares-, sin incidir sobre el grado y condiciones de mercantilización del *work*. Por ende, ocupan un lugar central en el proceso de afuncionalización de la masa marginal, evitando que se vuelva disfuncional para el proceso de acumulación hegemónico.¹¹

En este sentido, en todo momento del RSA, las políticas económicas –vinculadas a los procesos de producción, acumulación y distribución primaria del ingreso- se encuentra íntimamente ligadas a determinado tipo de políticas socio-laborales –asociadas a las condiciones de redistribución de las diversas especies de capital producidos y acumulados socialmente-. Como veremos más adelante, uno de los efectos ideológicos del RSA neoliberal fue naturalizar la separación entre ambos tipos de políticas, subordinando la definición de las segundas a los *requerimientos del mercado*.

Asimismo, las PS son mecanismos fundamentales del ejercicio del poder simbólico de la forma-Estado. Las políticas educativas, de salud, seguridad social, de asistencia, etc., generan y asignan a los agentes –de acuerdo a las posiciones que ocupan en el espacio social-, aquellos *habitus* y categorías de percepción que les permite reconocer y valorar los diversos tipos de capital específicos acumulados socialmente. Como indicamos arriba, las PS participan en los proceso de definición, legitimación, reproducción y/o disputa de las diversas formas de relación de los sujetos con la ciudadanía y el trabajo.

De esta manera, las PS contribuyen al proceso de legitimación e integración de un orden como totalidad, lo que las define como *políticas* en sentido amplio. Por ende, constituyen un espacio crítico: mediante su capacidad de definir, normatizar y normalizar la CSL, dicho sector de las políticas públicas participa activamente en la producción, reproducción y/o disputa –siempre mediada por las contradicciones y relaciones de fuerza de los diversos agentes

¹¹ Como veremos luego, existe una subespecie dentro de este tipo de PS: las *políticas de asistencia social al empleo*, de las que nos ocuparemos específicamente en próximos capítulos en la construcción de nuestro objeto de estudio.

implicados- de las definiciones hegemónicas y articulaciones del trabajo, la ciudadanía y de la integración social en todo RSA (Danani, 1996; Grassi, 2000).

Desde esta perspectiva debe incorporarse como una dimensión central para la planificación, evaluación y análisis de las PS la dialéctica entre arreglos institucionales, regulaciones, tácticas y estrategias de los sujetos políticos y sociales intervinientes en las mismas. Este aspecto es obviado por algunos abordajes *formalistas y/o economicistas* de las políticas públicas, preocupados exclusivamente por el grado de *eficiencia racional y/o económica* en el funcionamiento del aparato estatal. Dichas concepciones llevan a la concepción - construcción de *poblaciones-objeto* como receptoras pasivas de políticas verticalmente diseñadas (Danani, 1996).

En el otro extremo del abanico político-teórico -pero llegando a las mismas conclusiones-, algunas corrientes críticas, desde lecturas foucaultianas y/o marxistas vulgares, incurren en otro reduccionismo igualmente distante con la definición propuesta. Al conceptualizar a las PS como meros dispositivos y/o efectos superestructurales, cuya única función es disciplinar y/o adoctrinar ideológicamente a los sujetos para someterlos al diagrama de poder y/o modo de producción dominante, contribuyen al proceso de cosificación de los mismos, concibiéndolos como entidades pasivas, meros efectos de la estructura o de la violencia simbólica legítima estatal.¹²

A nuestro entender, ambas posiciones ignoran la dialéctica del doble carácter del Estado. Si bien, como ya indicamos, las PS forman parte del aparato estatal y de su ejercicio de la soberanía, no es menos cierto que, dialécticamente, como parte de la forma-Estado, son un espacio en el que se definen, disputan y transforman los sujetos y los núcleos de integración social de todo RSA. Asimismo, la relación dialéctica entre ambos momentos implica que los mismos se redefinan mutuamente en un proceso histórico nunca cerrado. Por ende, toda concepción que postule una separación ontológica entre las dimensiones estructurales y subjetivas de las PS, no solo no modifica, sino que contribuye al proceso de naturalización perseguido por toda configuración del orden social que se pretende hegemónica.

¹² En este párrafo y en el anterior simplificamos algunas posiciones teórico-políticas, sabiendo de sus matices y diferencias internas, con el único objetivo de contrastarlas con las definiciones propuestas.

A lo largo de este primer capítulo desarrollamos y articulamos las principales herramientas conceptuales con las que iremos construyendo, durante el resto de la tesis, nuestro objeto de investigación. Como vimos, el proceso de definición de la CSL en todo RSA es el resultado contingente de la tensión entre sus condiciones estructurales y subjetivas, en la cual la política en general y las PS en particular ocupan un lugar central.

En el próximo capítulo pondremos en movimiento los conceptos definidos aquí, abordando el devenir histórico de la CSL en la modernidad, haciendo especial hincapié en la dialéctica entre sujetos y estructuras propia del carácter político de las PS. En los siguientes capítulos iremos especificando nuestro recorrido hacia la particular experiencia del régimen de Estado de bienestar argentino, su crisis y la emergencia y consolidación del RSA neoliberal con su modelo específico de PS. Finalmente, desde este marco y culminando el proceso de construcción de nuestro objeto de investigación, nos aproximaremos a la dialéctica entre dichas transformaciones estructurales y las identidades, prácticas y estrategias de los sujetos alrededor del PJJHD durante 2002.

Capítulo 2

Devenir histórico de la cuestión socio-laboral en la modernidad

La *cuestión social* es una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.

Robert Castel: *La metamorfosis de la cuestión social*

Como vimos en el capítulo anterior, las intervenciones sociales del Estado, lejos de ser meros epifenómenos de la economía, se encuentran en la médula de los RSA. La definición del doble carácter del trabajo y sus articulaciones con la ciudadanía en la fijación de los núcleos de integración social, constituyen un problema que todo orden socio-económico hegemónico debe resolver para mantener y reproducir sus condiciones de dominación y acumulación de los distintos tipos de capital socialmente producidos.

Asimismo, la cuestión socio-laboral (CSL) es, desde los inicios de la modernidad, uno de los síntomas de la fragilidad y del carácter contradictorio de todo orden social, político y económico. A pesar de los intentos de los RSA de cerrar y naturalizar sus significados, surgen en cada una de sus fases sujetos que, alrededor de la CSL, constituyen sus identidades y muestran, desde sus resistencias, tácticas y estrategias políticas, las fallas del sistema.

El objetivo del segundo capítulo de la tesis es aproximarnos al proceso histórico-político de definición de la CSL en la modernidad, entendiendo que sus principales hitos se actualizan en los intentos de cada RSA particular por cerrar el sentido del orden social como totalidad. Por ende, como veremos luego, a lo largo de las distintas etapas de la dialéctica de la CSL en Argentina encontramos semejanzas de familia con los caminos recorridos en otras latitudes y momentos de la modernidad. Las mismas, lejos de asimilarnos a otras realidades o simplificar nuestro objeto de investigación, ayudan a captar sus especificidades y desplegar sus complejidades.

Con dicho objetivo, en la primer sección, sintetizamos los principales transformaciones de la CSL desde los orígenes del modo de producción capita-

lista, destacando el rol fundamental que cumplen en dicho proceso las intervenciones sociales estatales. Asimismo, analizamos cómo el carácter genérico del trabajo se coloca, desde esta época, en el centro de la definición, disputa y expansión de la ciudadanía y, por ende, de los núcleos de integración social.

En la segunda sección, analizamos cómo los regímenes de Estado de bienestar (REB) emergen y se consolidan constituyendo sus arreglos institucionales y núcleos de integración social en torno a una nueva definición y articulación del trabajo y la ciudadanía. En este orden, vemos cómo su descomposición, lejos de expresar el fin de la intervención social estatal, requiere de numerosas y complejas operaciones del aparato estatal tendientes a derribar las sólidas columnas que sostenían a los Estados sociales.

En la tercera sección nos aproximamos al contexto histórico de nuestro objeto de investigación, analizando el proceso de emergencia y consolidación del RSA neoliberal. Asimismo, en la definición de la nueva CSL, destacamos el proceso de *remercantilización* del nivel genérico del trabajo –*work*– y sus principales manifestaciones en el desplazamiento de la ciudadanía y en la dinámica social. Finalmente, sintetizamos las principales propuestas que, a partir de la evidencia del carácter negativo de estas transformaciones, buscan vías alternativas para la definición de la CSL.

2.1. Emergencia de la cuestión socio-laboral moderna

La gran transformación

A partir de la naturalización del trabajo enajenado se fueron estructurando las teorías económicas liberales desde el siglo XVII hasta las versiones neoclásicas de la actualidad. Karl Polanyi, en su obra *La gran transformación* [1944] (1997), parado en la profunda crisis europea de la década de 1930, posterior a la Primera Guerra Mundial, busca desnaturalizar sus definiciones a partir de un análisis histórico-social sobre los orígenes y vaivenes del liberalismo económico. Sin embargo, en lugar de recurrir a un relato homogéneo y evolucionista, realiza una genealogía de los múltiples dispositivos y arreglos institucionales que lo fueron articulando.

Según el pensador austriaco, la constitución de los mercados nacionales y, a la vez, como consecuencia y condición de posibilidad, de la economía internacional, requirió la fijación material y simbólica como mercancías de tres

categorías centrales para estas nuevas sociedades: *trabajo, tierra y dinero*. Como bien demostraron los primeros análisis de Saint Simón, los socialistas utópicos franceses, Hegel, el materialismo histórico y, posteriormente, la escuela histórico-culturalista inglesa, la sociología crítica, pasando por Max Weber y el mismo Polanyi, dicha operación requirió de profundas y violentas transformaciones en la vida cotidiana y organización de estos pueblos.

Asimismo, estas mutaciones no tuvieron una lógica lineal ni un *comando central* desde el cual se coordinaron. Las instituciones, saberes y discursos ligados a esta gran transformación atravesaron toda las formas de relación de los hombres entre sí y de éstos con la naturaleza. Sin embargo, el autor destaca grandes momentos de síntesis que generaron e irradiaron hacia todo el mundo occidental profundas metamorfosis.

Uno de ellos fue la expansión colonial de las potencias europeas desde el siglo XVI. Además de ser una de las fuentes principales del proceso de *acumulación originaria*, aportando recursos y mercados a las primeras economías nacionales, fueron el laboratorio donde se aplicaron, en forma más profunda y violenta las operaciones sobre las comunidades y sus espacios físicos que luego (o casi simultáneamente) se trasladarían a las metrópolis.¹ En este sentido, en el continente americano, el genocidio de civilizaciones enteras permitió y a la vez fue la consecuencia de la ruptura forzada de los lazos entre las comunidades y sus tierras para subsumirlas como mercancías junto a la fuerza de trabajo indígena.

Otra de las vueltas de este *satanic mill* (*molino satánico*), como lo llama Polanyi, fue el de las *enclosures* y *conversions* en el Reino Unido durante los siglos XVII y XVIII. Los cercados y conversiones de las tierras en pastos para la crianza de ganado cambiaron “profundamente el orden social y quebrantaron los viejos derechos y costumbres, utilizando en ocasiones la violencia y casi siempre las presiones y la intimidación” (Polanyi, [1944] 1997: 71) contribuyendo, como en el caso anterior, al quiebre de las articulaciones materiales y simbólicas entre tierra y comunidad, para fijarlas como elementos del mercado. Asimismo, dichas transformaciones fueron impulsadas por actores sociales enfrentados en otros campos: en una primer etapa, por los señores y la nobleza y,

¹ Para una definición y desarrollo del concepto de acumulación originaria y de las otras formas históricas que asumió, véase Marx [1867] (1998: 891-967).

cien años después, por los primeros propietarios de tierras y negociantes afortunados.²

De esta manera, durante los siglos XVI y XVII, las rupturas entre los campesinos y artesanos con sus tierras y comunidades impusieron el *vagabundeo* y la *pobreza* como nuevas *cuestiones socio-laborales* (CSL). Las primeras instituciones y regulaciones a las que el autor francés Robert Castel (1997) identifica como PS, tendieron a reinscribir a estos nuevos elementos al interior de sus comunidades de origen.³

Los estatutos de artesanos, las leyes isabelinas, *workhouses*, hospitales generales de los siglos XVI y XVII y, como máxima expresión, la política de *Speenhamland* -que se extendió de 1795 a 1834-, buscaron fijar y aislar a la pobreza y el vagabundeo como problemas de sus comunidades, reinsertándolos al interior de los diagramas de poder tradicionales.

Dicha política consistía en asegurar un ingreso mínimo al pobre, asalariado o no, a expensas de los propietarios de su parroquia de origen, para lo cual se debía evitar su movilización. De esta manera, el naciente capitalismo británico buscaba conjurar el peligro de que la creciente población excedente de vagabundos y pobres dejara de ser afuncional para convertirse en disfuncional para el proceso de acumulación originaria (Nun, 2001).

Simultáneamente, como el historiador inglés Edward P. Thompson (1984) demuestra a partir de un pormenorizado estudio, los dispositivos señalados, junto a otras instituciones, regulaciones y prácticas de los sujetos fueron redefiniendo el doble carácter del trabajo en el modo de producción capitalista. Una de las dimensiones de dicho proceso, que Thompson destaca especialmente, es la reconstrucción histórico-social de la categoría de *tiempo*.

El autor se enfrenta a la concepción del progreso racional de la maximización de beneficios mostrando, a partir de sus rastros históricos, cómo la definición del *time is money* es producto de un conjunto de saberes y prácticas ins-

² En íntima ligazón con las operaciones descriptas, y siguiendo con el caso paradigmático inglés, “en los siglos XV y XVI, la acción deliberada del Estado impuso el sistema mercantil al proteccionismo más encarnizado de ciudades y principados. El mercantilismo destruyó los particularismos, haciendo saltar las barreras que separaban a los tipos de comercio no concurrential local e intermunicipal, dejando así el campo libre a un mercado nacional que ignoraba cada vez más la distinción entre la ciudad y el campo, así como la distinción entre las diversas ciudades y provincias.” (Polanyi, [1944] 1997: 116)

³ “¿Se puede llamar *sociales* a tales políticas? Sí, por lo menos en el sentido mínimo de que su objetivo era asegurar el orden público y por lo tanto preservar el equilibrio social.” (Castel, 1997: 108) Esta respuesta destaca la dimensión *político-simbólica* de las PS, señalada en el capítulo anterior.

titucionales, políticos y culturales –entre los cuales se destacan, como lo señala Weber, la *ética protestante*- tendientes a disciplinar el cuerpo y la cotidianeidad del obrero para adecuarlo a las exigencias del proceso de industrialización.

Desde estos movimientos del modo de producción capitalista se fue profundizando la escisión entre el *work* y el *labour*. En este largo proceso se fueron diferenciando los dos grandes momentos entre los cuales los sujetos se definen y son definidos como ciudadanos: a) accediendo al espacio universal-genérico que la modernidad va constituyendo y ensanchando –en sus dimensiones políticas, estéticas, filosóficas y científicas-; b) permaneciendo en la pura reproducción inmediata de sus condiciones de vida (cuando lo logran) bajo las nuevas reglas impuestas por el movimiento del capital.

Derecho al trabajo y expansión de la ciudadanía

Pierre Rosanvallon (1995), analizando la experiencia francesa, plantea que la CSL y, en su centro, “el derecho a vivir del trabajo propio”, estuvo presente desde la *Declaración del hombre y el ciudadano* de 1789: constituyentes moderados y radicales coincidían en colocar al trabajo como el eje desde el cual pensar la solidaridad y la integración social. Retomando estos debates, en la Constitución de 1793 quedó plasmado un principio que preanunciaba, como veremos luego, la base del futuro *Estado providencia*:

Todo hombre tiene derecho a su subsistencia por el trabajo si es sano; por socorros gratuitos, si no está en condiciones de trabajar. La tarea de proveer es una deuda nacional (citado por Rosanvallon, 1995: 130).

Asimismo, el autor francés señala las dificultades que tuvieron las experiencias que intentaron institucionalizar este derecho al trabajo. Entre ellas destaca los primeros talleres de caridad o socorros, creados desde 1789 con el objetivo de proveer empleos a los individuos sanos que, por las condiciones del mercado laboral, estaban desocupados. Además de la excesiva oferta de mano de obra y la ausencia de formación adecuada, dichos talleres tenían importantes problemas para la organización de los obreros. De ahí que en 1790 la Asamblea Constituyente modificara la reglamentación de los mismos, distinguiendo dos tipos: a) en algunos, las personas sanas debían trabajar a destajo; b) en los otros, los hombres de inferior capacidad recibían un jornal; pero, en ambos casos, los salarios debían ser inferiores a los del mercado.

Mediante dicha organización más jerarquizada y coercitiva, estas primeras PS buscaban resolver la tensión surgida en el proceso de mercantilización del trabajo. Por un lado, reconocían el derecho al *labour* –para la satisfacción de necesidades concretas- de los ciudadanos pero también experimentaban que, para su satisfacción, ya no era posible volver a los arreglos institucionales de las comunidades de artesanos y/o a la servidumbre medieval. De esta manera, las profundas transformaciones en el *work* –dimensión genérica mercantilizada- se imponían como condiciones que las instituciones, arreglos y/o estrategias políticas de actores ya no podrían ignorar.

En la fase industrial competitiva del capitalismo, los RSA reabsorbían rápidamente la masa marginal generada por la congestión del mercado de trabajo, debido a que las innovaciones tecnológicas procuraban suplantar con mano de obra no calificada la escasa oferta de trabajadores calificados. Otros mecanismos que disminuían la superpoblación relativa eran los flujos emigratorios - entre 1812 y 1914, Inglaterra exportaba 20 millones de habitantes- y la apertura de nuevos mercados en el exterior (Nun, 2001).

Asimismo, el proceso de constitución del mercado de trabajo interpelaba a nuevas estrategias de resistencia, organización y, desde mediados del siglo XIX, de articulación política, enfrentadas a la hegemonía liberal. Desde los socialismos utópicos de Owen, Fourier, Proudhon, Louis Blanc, los primeros sindicatos de obreros, la praxis marxista, los sufragistas, las diversas formas de socialdemocracia europea, se conformaron nuevas identidades político-sociales –proletariado, feminismo, etc.- que exigían, cada vez con mayor efectividad, su reconocimiento como ciudadanos y la superación de las dimensiones de explotación y objetualización propias de la fetichización capitalista.

En este sentido, Thomas H. Marshall (1998) marca tres grandes momentos en la expansión de la ciudadanía -que define como un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros de pleno derecho de una comunidad política determinada -, aunque, desde un evolucionismo centrado en la experiencia europea, los presenta como expansiones progresivas: *civil*, *política* y *social*.

El primer momento, surgido en el siglo XVIII, abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). La dimen-

sión política, expandida durante los siglos XIX y XX, involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo.

Finalmente, la ciudadanía social -que retomaremos en la próxima sección- abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad. A nuestro entender, como indicamos en el capítulo anterior, dichas resignificaciones constituyen verdaderas metamorfosis en las formas de interpelar a los sujetos desde la forma-Estado, a partir de las transformaciones y conflictos históricos de las instituciones, regulaciones, tácticas y estrategias de los actores en cada RSA.

2.2. La experiencia de los regímenes de Estado de bienestar

Emergencia y consolidación de los Estados sociales

A mediados del siglo XX, luego de un lento aprendizaje -a costa de depresiones, fascismos y dos guerras mundiales-, las potencias económicas comienzan a abandonar sus dogmas del mercado autorregulado, cambiando los ejes de los RSA desde el sostenimiento del dogma liberal hacia las heterodoxias keynesianas. De esta manera, en palabras del historiador inglés Eric Hobsbawm (1998: 271-272):

los grandes éxitos económicos de la posguerra en los países capitalistas (...) son ejemplos de industrialización efectuada con el apoyo, la supervisión, la dirección y, a veces, la planificación y la gestión de los gobiernos. Al mismo tiempo, el compromiso político de los gobiernos con el pleno empleo y -en menor grado- con la reducción de las desigualdades económicas, es decir, un compromiso con el bienestar y la seguridad social, dio pie por primera vez a la existencia de un mercado de consumo masivo de artículos de lujo que ahora pasarían a considerarse necesarios.

En el movimiento histórico esbozado, se producen profundos desplazamientos en el significado social del trabajo:

condición proletaria, condición obrera, condición salarial. Tres formas dominantes de cristalización de las relaciones de trabajo en la sociedad industrial, también tres modalidades de las relaciones del mundo del trabajo con la sociedad global (Castel, 1997: 325).

De esta manera, la fuerza de trabajo pasa paulatinamente de estar subordinada exclusivamente al libre juego del mercado como otra mercancía más, a posicionarse, bajo la forma taylorista del trabajo asalariado, como el principal núcleo de integración social durante el transcurso del *Estado social* y su contracara, la *sociedad salarial*.

Si bien, según el análisis de Castel, este proceso se desarrolló en Francia entre 1936 y 1975, las etapas y características de la emergencia de los Estados sociales varían según las experiencias de los distintos RSA. En este sentido, las periodizaciones de los regímenes alemán e inglés son muy distintas: mientras que el primero se configura a partir del seguro social de Bismark, a fines del siglo XIX; en Gran Bretaña se materializa recién al finalizar la Segunda Guerra Mundial, alrededor de los proyectos de seguridad social de Sir William Beveridge y Richard Titmus (Bustelo, 2000: 65-67).⁴

Desde una perspectiva que hace mayor hincapié en las redefiniciones de la ciudadanía, Rosanvallon (1995) sintetiza los principales aspectos de la consolidación de las *sociedades aseguradoras*. El acceso al conjunto de beneficios que da el Estado en los ámbitos de salud, educación, previsión social y, fundamentalmente, en las situaciones de *riesgo* (enfermedad, vejez, desempleo, accidentes) es definido como una *contraprestación* otorgada a cambio de los aportes suministrados por los trabajadores.

En dichos regímenes, la pertenencia a alguna de las categorías del trabajo asalariado asegura, no solo al titular, sino a toda su familia -por cascada o goteo-, la integración a la sociedad. Esa integración se expresa, en el nivel económico, en el acceso al consumo y al crédito; en el político, en la participación en corporaciones que vehiculizan sus reclamos; en el sociocultural, en la certidumbre que le da la pertenencia a una profusa red de instituciones que estructuran los espacios y tiempos cotidianos.

Merced a las transformaciones en los RSA durante la fase industrial competitiva del capitalismo –con alta integración sistémica-, el *work* va disminuyendo su carácter mercantil-fetichizado y expandiendo su dimensión genérica, como eje de integración social. De esta manera, íntimamente ligada a las

⁴ En el próximo capítulo abordaremos las particularidades de la experiencia argentina.

redefiniciones del doble carácter del trabajo, la ciudadanía tiene profundas resignificaciones en los *nuevos regímenes de Estado de bienestar* (REB).

Según Gosta Esping-Andersen (1993: 20), retomando la citada definición de Marshall, su expansión permite entender a

los derechos sociales en términos de su capacidad para la *desmercantilización*. El criterio relevante para los derechos sociales debe ser el grado en que estos permiten a la gente que sus niveles de vida sean independientes de las puras fuerzas del mercado. Es en este sentido en que los derechos sociales disminuyen el status de los ciudadanos como mercancías.

Tomando esta dimensión como eje, desde una perspectiva comparativa, dicho autor no habla de un modelo de Estado de bienestar universalmente homogéneo y con los mismos núcleos de articulación, sino que clasifica sus múltiples formas en tres *tipos ideales* de REB (que nunca se dan puros): *conservador*, *liberal* y *socialdemócrata*. Según su complejo análisis empírico de las legislaciones, regulaciones e instituciones de los principales regímenes europeos, el autor muestra regularidades en estos tres grandes tipos que, en el orden citado, generan una creciente desmercantilización e intervención en la estratificación social, a partir de esquemas redistributivos.

Las crisis de la sociedad salarial

La mayoría de los REB entran en su fase de descomposición y decadencia desde mediados de la década de 1970. Sobre las causas de dicha crisis existen dos grandes grupos de explicaciones que destacan diversas dimensiones del fenómeno. Sin embargo, las mismas deben analizarse en forma conjunta para no caer en miradas unilaterales que, voluntariamente o no, legitiman diversos tipos de políticas frente al problema.

Un primer grupo destaca los determinantes económicos de la crisis. En este sentido, el pensador francés André Gorz (1998) afirma que el fin de la *sociedad de trabajo* debe entenderse en relación con el reposicionamiento de los grandes capitales frente al *Estado providencia*. Luego de treinta años en los que las políticas keynesianas sirvieron para expandir los mercados internos y resolver las crisis periódicas del capital, a partir de mediados de los '70 comienzan a revertir sus resultados.

La saturación del consumo interno desestimula el aumento de la productividad y la innovación tecnológica -fundamental por la crisis del petróleo-, lo que, a su vez, deprime las economías de escala e impone rigideces a la transnacionalización de las grandes empresas. En dicho contexto, los grandes capitales inician su éxodo de las economías nacionales en un nuevo proceso de globalización fuertemente impulsado por las tecnologías telemáticas. Los grupos económicos multinacionales de los '60 pasan a ser las transnacionales de los '80 y '90, crecientemente concentradas y monopolísticas (debido a constantes fusiones), cuyo imperativo es lograr la máxima rentabilidad financiera a corto plazo.

Asimismo, el peso de los REB comienza a hacerse insoportable al desacelerarse o estancarse la expansión económica de las décadas anteriores. El sector público consume gran parte del producto bruto interno (PBI) y aumentaba velozmente su déficit. En los países periféricos esta situación se agrava por el exorbitante crecimiento de las deudas externas y por los cada vez más cruentos procesos inflacionarios.

Un segundo grupo de explicaciones hace hincapié en la *crisis de legitimidad* de los REB. En este sentido, el pensador alemán Jürgen Habermas (1998) plantea que en los RSA del capitalismo tardío (conformados en la segunda mitad del siglo XX) existe una contradicción constitutiva entre los procesos de acumulación y los de legitimación. Por un lado, como vimos, la solución keynesiana de posguerra implica la repolitización de la economía, ampliando los espacios de autonomía y participación estatal en el proceso de acumulación (Grassi, 2003). De esta manera, al generar una desmercantilización relativa de la CSL, la forma-Estado de los REB coloca como uno de sus núcleos de legitimación al carácter genérico del trabajo, expandiendo los derechos sociales.

Durante este período se fortalecen los sujetos sociales y políticos vinculados al trabajo, especialmente los sindicatos y partidos obreros, participando en la fijación de las condiciones del proceso de acumulación. Simultáneamente, el citado proceso de concentración del capital en su fase monopolística genera nuevos actores cuyos intereses se enfrentan a la dinámica socio-económica de las sociedades salariales, y que, utilizando su poder de veto económico, ponen en crisis al principal núcleo de legitimación de los REB: el *work*.

En este contexto, los *Organismos Internacionales de Asistencia Financiera y Técnica* (OIAFT) vinculados a dicho endeudamiento -como el *Banco Mundial* (BM), el *Fondo Monetario Internacional* (FMI) y el *Banco Interamericano de Desarrollo* (BID)- se articulan con los grupos económicos transnacionales y actores políticos locales, aportando a su acumulación de capital simbólico. De esta manera, en un proceso de disputa con los actores del mundo del trabajo del que, como veremos en el próximo capítulo alrededor de la experiencia argentina, la violencia física y simbólica estatal ocuparon roles centrales, comienzan a imponerse en la mayoría de los RSA, desde mediados de la década de 1970, profundas transformaciones de carácter neoliberal.⁵

Sobre las consecuencias político-sociales de esta *globalización negativa* coinciden Gorz, Castel y Rosanvallon. Los principales cambios se concentran en las dos grandes columnas de la sociedad salarial:

- *Expansión de la masa marginal*: la creciente desintegración sistémica de los RSA -cuyo sector monopolístico hegemónico expulsa mano de obra hacia los sectores periféricos- provocan la explosión del desempleo estructural, la disminución de los salarios reales, la extensión y complejización de los fenómenos de *subocupación, precariedad e informalidad*.⁶
- *Descomposición de los REB*: la soberanía estatal se dirige al dismantelamiento los arreglos institucionales y regulaciones relacionados con la estabilidad del trabajador (contratos, indemnizaciones por despido, convenios colectivos), las protecciones sociales (salud, educación, vivienda, seguridad social) y, en general, con la autonomía del Estado en el campo económico-social.

2.3. La cuestión social neoliberal y sus alternativas

Estas transformaciones erosionaron la densidad de la integración social, ensanchando las áreas de *vulnerabilidad* de los sectores medios, y de *desafiliación* de los cada vez más -en cantidad y profundidad- pobres estructurales (Castel, 1997). Además, estas nuevas condiciones de la estructura social dieron el golpe final al paradigma asegurador, al evidenciar que los riesgos rela-

⁵ Las condiciones e intereses político-económicos que confluyeron en este modelo, fundamentalmente a partir del denominado “consenso de Washington”, son descritas por Ana María Ezcurra (1998).

⁶ Como analizaremos más adelante, si bien los tres fenómenos se encuentran íntimamente ligados a la crisis general del mercado laboral, cada uno de ellos se aplica a objetos empíricos diversos.

cionados con la desocupación y la pobreza dejaban de ser eventualidades individuales y pasajeras para convertirse en realidades sociales permanentes (Rosanvallon, 1995).

En lugar del desarrollo, el pleno empleo y el bienestar -conceptos que entran en crisis merced al citado proceso económico-político de deslegitimación- los Estados deben ocuparse de mantener o mejorar su credibilidad frente a los actores dominantes. Esta situación debilita la legitimidad de las instituciones y sujetos sociales y políticos conformados en los REB, fenómeno que a la vez es posibilitado y profundiza el desplazamiento del *work* como eje de integración socio-política, hacia su remercantilización y fetichización.

Como consecuencia de estas transformaciones, gran parte de las poblaciones de las sociedades salariales, que habían sido integradas al espacio socio-político construyendo su ciudadanía desde el polo de la apropiación reflexiva y práctica de su ser genérico, comienzan a ser empujadas hacia la reproducción inmediata de sus subsistencia, conformando una creciente masa marginal que los RSA neoliberales buscarán afuncionalizar.

Esta situación adquiere una crudeza y complejidad totalmente nueva, pues las redes tradicionales de contención social se encuentran fragmentadas o deshechas. Por ello, ya no es posible pensar la exclusión, como se hiciera en etapas anteriores de la modernidad, desde la imagen de una exterioridad a la sociedad, sino desde una nueva dinámica en la que la mayor parte de la población recorre erráticamente el espacio social entre situaciones de *vulnerabilidad* y *desafiliación* (Castel, 1997).

En este contexto, las definiciones de la nueva CSL tendrán grandes diferencias entre los distintos tipos de RSA. Entre aquellos que responden al modelo *liberal-residual*, propio de los países anglosajones -y presentado a nivel mundial como el nuevo *saber convencional* a través de los OIAFT-, se comprende la cuestión social con relación a la falta de empleo, no incorporándose la posibilidad de pobres empleados (Lo Vuolo, 2001).

Desde esta nueva *doxa* se define al desempleo como la consecuencia de los desequilibrios en el mercado laboral provocados por regulaciones estatales, que no permiten el libre ajuste de la oferta y la demanda. Por lo tanto, la

solución al problema social se dirige hacia el abaratamiento del costo de contratación de la mano de obra mediante reducciones en los costos laborales.⁷

Los regímenes ubicados dentro de las tradiciones corporativa y social-demócrata también buscan reforzar el empleo, pero redistribuyendo de otro modo los empleos disponibles en el sistema económico. Con dicho fin, se crean diversos estímulos para reducir los tiempos dedicados al empleo, tanto en las trayectorias como en las jornadas laborales. De esta manera, se liberan puestos vacantes para los que están desempleados.

Una tercera corriente, a partir de la evidencia de los límites de las posiciones anteriores, plantea que la nueva CSL no debe explicarse exclusivamente por el desempleo, sino fundamentalmente por la falta de inserción social derivada de la menor calidad de los empleos disponibles. Esta posición surge de la verificación empírica de las consecuencias de la expansión de la masa marginal de los RSA en la fase monopolística del capitalismo:

- a) aumento de los grupos que, a pesar de estar calificados, son *inempleables* ya que el sector hegemónico del mercado de trabajo objetivamente no los absorbe ni lo hará en sus actuales condiciones;
- b) crecimiento del desempleo involuntario;
- c) las consecuencias socio-económicas que sufren aquellas personas que se emplean en puestos de menor calificación que la que poseen, en sectores económicos marginales;
- d) la exclusión en la categoría dominante de trabajo de numerosas actividades esenciales para la sociedad, principalmente aquellas vinculadas a la reproducción de la vida.

Por lo tanto, las soluciones propuestas desde este marco teórico-político buscan desplazar al empleo del centro de integración social, desplazando la definición de trabajo hacia su dimensión genérica y, a través del *derecho a un ingreso*, vinculándola directamente a la condición de ciudadanía.⁸

⁷ “Las políticas más habituales que surgen de esta visión son: i) reducción de los impuestos al empleo destinados a los seguros sociales; ii) eliminación de las regulaciones de entrada y salida al mercado de empleo; iii) subsidios directos al empleo y/o salarios; iv) subsidios directos a los ingresos del grupo familiar de los trabajadores, generalmente mediante créditos fiscales” (Lo Vuolo, 2001: 113).

⁸ “Entre las distintas propuestas y discusiones en la materia, se destacan: i) las empresas de inserción; ii) el Ingreso Mínimo de Inserción [*Revenue Minimum d’Insertion*] de Francia; iii) la economía social y la empresa social; iv) los servicios de proximidad. v) Las formas alternativas de asociación capital-trabajo; vi) las distintas formas de economía solidaria; vii) el ingreso ciudadano o ingreso básico” (Lo Vuolo, 2001: 114).

.....

En este capítulo hicimos un recorrido histórico en torno al proceso de definición de la CSL en la modernidad. A partir del mismo, nos aproximamos a los complejos procesos que intervienen en las definiciones y articulaciones del trabajo y la ciudadanía como núcleos de integración social. De esta manera, pusimos en movimiento las categorías que habíamos definido en el capítulo anterior, captando la centralidad de las intervenciones sociales del Estado en las diversas fases de los RSA.

Con estas nuevas pistas histórico-conceptuales, podremos abordar, en el próximo capítulo, las particularidades de la experiencia del REB argentino, sus principales contradicciones y el proceso de emergencia y consolidación del RSA neoliberal y su CSL. A partir de dicho recorrido, tendremos un panorama de las condiciones estructurales y sus vinculaciones con los principales sujetos políticos y sociales en el campo de las PS, desde donde emergerá el PJJHD.

Segunda parte

Estructuras, sujetos y cuestión socio-laboral en Argentina

Capítulo 3

Transformaciones estructurales y cuestión socio-laboral en Argentina

La construcción neoliberal de los '90 estuvo lejos de ser, únicamente, una ideología y un modelo económico, porque fue comprometiendo cada espacio de la vida social y fueron enjuiciados valores, instituciones y modos de ser, hasta trastocarse aquello que constituía los rasgos por los cuales Argentina se pretendía diferente de América Latina: una estructura social sin contrastes y una cierta discreción y distinción cultural referenciada en la modernidad, que homogeneizaba (relativamente) a la población urbana.

Estela Grassi: *Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina*

Si bien, como vimos en el capítulo anterior, existen grandes tendencias comunes en los procesos históricos de definición de la CSL del modo de producción capitalista, su análisis empírico exige combinar esta perspectiva con las particularidades presentes en cada RSA. En los distintos momentos de cada uno de ellos variarán tanto los sujetos y sus relaciones de fuerza, como las normas, arreglos institucionales y regulaciones desde los cuales irán concretando los sentidos y vinculaciones entre trabajo y ciudadanía.

Continuando con la construcción del objeto de investigación de la tesis, el objetivo del presente capítulo es presentar los momentos y características principales de la constitución de la CSL en Argentina desde principios del siglo XX hasta comienzos del XXI. Este abordaje nos permitirá delinear las principales condiciones estructurales y sus vinculaciones con los sujetos político-sociales que, durante dicho período, marcaron el devenir del orden social, económico y político en nuestro país.

A partir de este recorrido histórico podremos dimensionar la profundidad de las transformaciones desarrolladas por el RSA neoliberal argentino y, en los próximos capítulos, continuar con el análisis del lugar de las PS en general y las políticas de asistencia social al empleo en particular, en el cambio de milenio. En este sentido, como veremos luego, en torno a la crisis de diciembre de 2001, en lugar de iniciarse la descomposición de dicho modelo –como muchos analistas y agentes políticos señalan– se actualizan y consolidan tanto sus prin-

cipales condiciones materiales y subjetivas como los núcleos simbólicos-políticos centrales en torno a los cuales se define y articula la CSL.

Con el objetivo indicado, en la primera sección del presente capítulo haremos un recorrido por algunas características del particular régimen de Estado de bienestar constituido en nuestro país desde mediados del siglo XX hasta mediados de la década del '70. Señalamos la centralidad que tuvo el trabajo como núcleo de integración social y sus vinculaciones con el RSA por sustitución de importaciones. Asimismo, hacemos hincapié en su dimensión política, presentando los principales sujetos sociales y políticos conformados en torno al mismo y las contradicciones generadas por su imposibilidad de superar el empate hegemónico que caracterizó toda la experiencia del Estado social.

En la segunda sección abordamos el proceso de emergencia y consolidación del RSA neoliberal argentino desde 1976 hasta 2002. En su primera fase, marcada por la dictadura militar más cruenta de nuestra historia, señalamos como principal objetivo la descomposición del bloque histórico que, aunque con contradicciones, había sostenido al régimen de Estado de bienestar argentino. Asimismo, vemos cómo, durante los gobiernos democráticos que le sucedieron, se fue consolidando la *megacorporación* político-económica que establecería las principales reglas del campo político neoliberal.

Finalmente, en la tercera sección, luego de reseñar las consecuencias en la estructura social y en el mercado laboral generadas por el RSA neoliberal, nos abocamos a la definición que hizo su *saber convencional* de la CSL. Allí destacamos la convergencia de los discursos económico y moral en torno a la concepción del trabajo como *necesidad*, escindiéndolo del campo político. Por ende, se distanciarán nuevamente los dos polos entre los cuales los sujetos constituyen su ciudadanía. Por un lado, un minoritario sector de la población tendrá mayores posibilidades de participar de los distintos tipos de reflexividad de la segunda modernidad, mientras que se irá naturalizando la reproducción de una creciente proporción de la población como masa marginal.

3.1. La experiencia del Estado social argentino

Emergencia de la cuestión socio laboral

Entre fines del siglo XIX e inicios del XX, se produce en Argentina un acelerado desarrollo industrial, transformando a la ciudad de Buenos Aires de

comienzos de la década de 1930 en el mayor centro fabril del continente (Schvarzer, 1996). Asimismo, a partir del contexto internacional de entreguerras y de una profunda crisis económica en los países centrales, la burguesía agraria local profundiza el proceso de diversificación de inversiones –que se había iniciado en la industria frigorífica- hacia productos de consumo interno que hasta entonces se importaban.

En términos actuales, la *precariedad* y la *informalidad* parecen ser moneda corriente en el mercado laboral de comienzos de siglo: empleo de niños, deplorables condiciones de higiene y seguridad en las que los trabajadores desarrollan sus tareas, etc. A esto se suman las paupérrimas condiciones de vida de los sectores populares: mala calidad de la alimentación, el hacinamiento y la promiscuidad característicos del *conventillo*.

Esta situación, junto a la citada importancia de las organizaciones sindicales anarquistas y socialistas, profundiza el conflicto social, desde los primeros núcleos huelguísticos hasta la *semana trágica* de 1919. La escalada de protestas se extiende hacia las zonas rurales, cuya máxima expresión –tanto por el nivel de movilización obrera como por el de la sangrienta represión- estalla en la Patagonia en 1921.

En cuanto a las primeras PS constituidas al interior del emergente RSA por sustitución de importaciones, hasta mediados de la década del '40 siguen basándose en el tradicional modelo de la *beneficencia*. Es decir, se define la CSL desde un orden ético-moral y las estrategias de acción pública se basan, según las cambiantes relaciones de fuerzas entre actores políticos y sociales, en una combinación variable de reclusión, segregación y represión del beneficiado (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

En lo referente a la política represiva, sobresalen dos leyes cuyo objetivo es la exclusión del anarquismo mediante la expulsión de los extranjeros y en la represión de los trabajadores nacionales *indeseables*: la *Ley de Residencia* de 1902 –Nº 4144- y la *Ley de Defensa Social* de 1910 –Nº 7029-. Simultáneamente, se crea la *Dirección de Inmigración*, que da alojamiento y manutención a los desempleados: instala comedores populares y organiza programas de

empleo basados en trabajos de pavimentación, muelles, caminos de acceso a la ciudad, etc.¹

En cuanto al beneficio jubilatorio, en 1904 se amplía su cobertura a todos los sectores de la administración pública y, durante los gobiernos de la UCR (entre 1916 y 1930), se extiende a los trabajadores de los servicios públicos, incorporando luego a los bancarios y empleados de compañías de seguros. Sin embargo, la expansión de la seguridad social es muy lenta: en 1944, los trabajadores afiliados a las distintas cajas de jubilaciones representan algo más del 7% de la población económicamente activa.

Hacia mediados de los '40 se conforma un importante sector industrial, cuya elevada demanda de mano de obra ya no solo se alimenta –como a principios de siglo- por oleadas inmigratorias de países europeos sino también por desplazamientos poblacionales desde las zonas rurales hacia las principales –y en acelerado crecimiento- ciudades del país.

Una economía dinámica, crecientemente basada en la sustitución de importaciones, y una población en edad de trabajo que se expande lentamente, originan niveles de subutilización de la mano de obra estructuralmente poco importantes. Esta situación, junto a la elevada productividad del sector agropecuario, generan un poder de compra de las remuneraciones más alto que otras economías en desarrollo. Asimismo, durante todo el período señalado adquieren creciente importancia las organizaciones gremiales obreras, lo que puede explicar, al menos parcialmente, las bajas diferencias de ingresos entre trabajadores de distintas características (Beccaria, 2001).

En el ámbito político, durante las décadas del '30 y '40 las nuevas condiciones tanto internacionales (crisis del '30, Segunda Guerra Mundial) como nacionales (dictaduras militares y creciente movimiento obrero), modifican las estrategias político-institucionales de los actores sociales y políticos. Entre otros cambios, se profundiza una tendencia hacia la acción estatal más centralizada –aumento de sus espacios de autonomía- , surgiendo una burocracia especializada en la representación y el control de la CSL (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

¹ Entre las primeras regulaciones oficiales del mercado laboral podemos señalar como principales hitos: la Ley 4661/05 sobre descanso dominical (en base a un anteproyecto del diputado socialista Alfredo Palacios); la Ley 9688/15 (comenzada a discutir en 1902) sobre responsabilidad en accidentes de trabajo; la creación del *Departamento Nacional de Trabajo* en 1907, presidido por Marcos Avellaneda; la *Ley Orgánica del DNT* (ley 8999/12), que crea el *Registro de Colocaciones* destinado a coordinar la oferta y la demanda de trabajo, y a vigilar a las agencias particulares que cumplían una tarea parecida

Consolidación del Estado social

Sobre estas bases, con el surgimiento del peronismo en 1945, se inicia la fase de consolidación y expansión del RSA por sustitución de importaciones y de constitución del particular REB que caracterizarán al país hasta mediados de la década de 1970. A diferencia de otros países latinoamericanos, en esta etapa Argentina se encuentra en la fase industrial competitiva, es decir, tiene una alta integración sistémica alrededor del desarrollo industrial sustitutivo.

En este nuevo contexto, el modelo del seguro social sirve de fundamento para los arreglos institucionales de las principales PS. Articulados con una economía en un círculo virtuoso de desarrollo autosostenido, la relativamente amplia cobertura de la protección social se estructura alrededor de las relaciones laborales.

A semejanza de los Estados sociales europeos (ver Capítulo 2), la pertenencia a alguna de las categorías del trabajo asalariado es la llave de entrada a la cobertura pública, tanto para los trabajadores como –por goteo o cascada– para sus familiares directos. Bajo este principio, durante los primeros años del gobierno de Juan Domingo Perón se institucionalizan y regulan las vacaciones pagas, las indemnizaciones por despido e invalidez, el sueldo anual complementario y los convenios colectivos de trabajo.

La cobertura previsional constituye una clara expresión del proceso de constitución de dicho modelo. En 1944 se crea la *Caja de Empleados de Comercio* y en el '46 la del *Personal de la Industria*; en 1954 acceden al beneficio jubilatorio los trabajadores rurales, los independientes, profesionales y empresarios. De esta manera, con la inclusión del personal del servicio doméstico en 1956, queda cubierta formalmente toda la población económicamente activa (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

A partir del golpe militar que derroca al segundo gobierno peronista en 1955, comienza a articularse una política económica desarrollista centrada en la inversión de capitales externos –fundamentalmente norteamericanos–. Su dinámica durante las dos décadas siguientes esta marcada por las periódicas pujas distributivas entre fracciones de la burguesía rural y urbana –sin llegar a conformar un proceso de acumulación hegemónico–, que generan ciclos continuos ascendentes y descendentes, según la situación de la balanza de pagos.

El campo político está constituido por diversos actores –fuerzas armadas, Iglesia Católica, corporaciones empresariales, sindicatos, partidos políticos- que buscan acceder al aparato estatal, a partir de fluctuantes relaciones de fuerza, pero que no logran superar un *empate hegemónico*, para establecer un nuevo RSA y su forma-Estado (Portantiero, 1977).

Durante dicho período se conservan los núcleos que estructuran y legitiman a las instituciones y regulaciones de PS. Sin embargo, en numerosas ocasiones se intenta, sin éxito, transferir parte de los servicios sociales a las provincias, e incluso a agentes privados. Asimismo, a lo largo de la década del '60 comienza a institucionalizarse un modelo de desarrollo de la comunidad, mediante el cual se buscaba gestionar los problemas sociales de manera integral. El mismo se sostiene en concepciones difundidas por organismos internacionales –principalmente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas (ONU)- que plantean la centralidad de la expansión de los servicios sociales básicos para la creación de las condiciones previas al progreso económico (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Con el retorno del peronismo al gobierno entre 1973 y 1976 no solo no se supera, sino que se potencia la tensión entre los intereses particulares de los actores socio-políticos que pugnan por acceder al aparato estatal y a las diversas especies de capital acumulados y el tipo de integración social –centrado en la inserción laboral- del modelo de seguro social, en relación al cual se habían constituido y articulado las instituciones, regulaciones, tácticas y estrategias de sujetos en el campo de las PS durante las tres décadas anteriores.

Esta situación se traduce en un doble proceso articulado de crisis. Por un lado, las permanentes pujas distributivas entre los actores del sector exportador –gran burguesía agrícola-ganadero diversificada- y aquellos cuyos intereses se centran en el mercado interno –PyMES y movimiento obrero- generan una inestabilidad macroeconómica permanente, con un alto nivel de déficit fiscal y una elevada inflación. Como veremos luego, los agentes del saber convencional neoliberal colocan al crecimiento del gasto público en las áreas económicas y sociales como la principal causa de esta crisis.

Simultáneamente, la imposibilidad de superar el empate hegemónico impide la consolidación de un régimen político que medie entre los intereses de los diversos actores constituidos durante el período. Finalmente, como veremos

en la próxima sección, dicho empate se romperá a partir del golpe militar de 1976 que, mediante el ejercicio de la violencia física y simbólica estatal, iniciará el proceso de descomposición del particular REB argentino y de emergencia del RSA neoliberal.

3.2. La experiencia neoliberal argentina

Del golpe de Estado de 1976 al golpe de mercado de 1989

El objetivo principal del golpe de Estado de 1976 fue refundar estructuralmente la sociedad argentina, constituyendo un nuevo RSA. Con tal fin, avanzó a lo largo de tres líneas fundamentales: a) la reconstitución de las condiciones de dominación social, b) la redefinición del papel del Estado y c) la reestructuración social y productiva (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1985).

En la primera de dichas líneas, los actores políticos y económicos que impulsan y se van constituyendo alrededor del RSA emergente utilizan la soberanía militar y simbólica del Estado para desarticular a los sujetos sociales – principalmente el movimiento obrero- y políticos constituidos alrededor del REB argentino. Esto les permite, a su vez, implementar políticas económicas que provocan una acelerada caída del salario real (ver cuadro N° 1 del Anexo I) y la dispersión entre las distintas categorías de trabajadores y las diferentes actividades económicas.

Asimismo, este proceso profundiza aún más la desarticulación del bloque de poder que, aunque sin superar el empate hegemónico, se había conformado durante los más de treinta años del RSA por sustitución de importaciones y su particular REB.

Dentro del segundo eje –simultáneo y vinculado con el anterior-, enarbolando las banderas neoliberales como única solución para la profunda crisis económica, utilizando la soberanía estatal se reducen sus espacios de autonomía en beneficio de actores económicos oligopólicos-transnacionales. En este sentido deben entenderse los procesos de a) eliminación de muchos de los mecanismos de redistribución del Estado hacia los asalariados; b) orientación de la acumulación hacia las empresas oligopólicas; y c) disminución del presupuesto destinado a PS.

En una tercer línea de transformaciones –que integra y articula a las anteriores-, se utiliza la soberanía estatal para profundizar la descomposición y

decadencia –que ya se había iniciado desde 1975- del RSA por sustitución de importaciones. De esta manera, se favorece un proceso de reestructuración capitalista que, consolidando la hegemonía del capital monopolístico, se va estructurando en el emergente RSA neoliberal.

En dicho proceso de descomposición, los principales actores afectados son los asalariados: deterioro del salario real, incremento de la desocupación y recomposición del movimiento obrero con predominio de la burocracia sindical negociadora. Asimismo, entre las fracciones de la burguesía nacional, quedan debilitadas las PyMES –debido al proceso de concentración y centralización del capital económico, reduciendo su proporción de participación en la producción industrial- y la burguesía agropecuaria –fundamentalmente por la caída del precio de sus productos y la supresión de créditos subsidiados-.

Un claro indicador de estas profundas transformaciones socio-económicas es la evolución de la distribución funcional del ingreso. Mientras que en 1975 los asalariados percibían el 43% del total de los ingresos generados, a fines del siglo XX dicha participación no supera el 20%. Esta notable modificación distributiva está directamente vinculada con una compulsiva transferencia de ingresos desde los asalariados hacia la burguesía monopolista.²

Los principales beneficiados de este proceso son las empresas transnacionales diversificadas y/o integradas y los grupos económicos –denominados luego *capitanes de la industria* (Pérez Companc, Bunge y Born, Techint, etc.)- que, aunque existían con anterioridad a la dictadura, durante este período se configuran como *gran burguesía monopolista*: conglomerados integrados y/o diversificados en diversas ramas de la producción agropecuaria e industrial, oligopólicos en sus mercados locales y capaces de ingresar competitivamente en el mercado mundial, estrechamente vinculados al Estado como proveedores o beneficiarios de la promoción industrial y otras prebendas, y consolidados mediante la especulación financiera (Ostiguy, 1990).

Asimismo, el cambio en el patrón de acumulación se articula con las modalidades que le impusieron al endeudamiento externo las nuevas fracciones dominantes. La deuda externa de los grupos económicos y de las empresas transnacionales –estatizada en 1982-, junto con la política financiera de los

² Dicha transferencia alcanza a U\$S 52.000 millones en el período 1976-1980 y llega a U\$S 80.000 millones entre 1980 y 1989 (Lozano y Manjovsky, 2001).

países centrales, determina el ritmo y nivel del masivo endeudamiento estatal y de la fuga de capitales llevados a cabo por esas mismas fracciones dominantes (ver gráfico N° 1 del Anexo I).

Debilitado por sus contradicciones políticas internas, crisis económico-sociales -en las que la guerra de Malvinas de 1982 no sólo no pudo salvarlo, sino que contribuye a acelerar su caída- y las crecientes movilizaciones populares, el gobierno militar llama a elecciones democráticas para octubre de 1983. El candidato radical Raúl Alfonsín vence por amplia mayoría. Alberto Bonnet y Eduardo Glavich (1993) sintetizan las vinculaciones del nuevo gobierno democrático con las transformaciones en el RSA a partir de los siguientes ejes:

- *Política abstracta democratizante*: presente durante la campaña electoral y la primera parte del gobierno mediante un discurso que, ignorando las profundas transformaciones estructurales iniciadas desde 1976, pretende resolver las crisis económico-sociales desde la democratización de instituciones y actores.
- *Vaciamiento de contenido de reivindicaciones democráticas*: a lo largo del gobierno se producen importantes transformaciones en las articulaciones y relaciones de fuerza entre los agentes estatales y la sociedad civil, alrededor del núcleo de la transición democrática. Mientras que en una primer etapa el aparato estatal privilegia el respeto y apoyo institucional a la autonomía y participación de los actores político-sociales, ampliando los espacios de ciudadanía política -democratización de instituciones, Juicio a la Junta Militar-, en la etapa final del gobierno predominan las acciones autoritarias y desmovilizantes: negociaciones y concesiones a los militares sublevados de Monte Caseros y Semana Santa; Leyes de *Punto Final* y *Obediencia Debida*; represión a las movilizaciones populares.
- *Articulación con el RSA emergente*: finalmente, las medidas económico-sociales y, fundamentalmente, los cambios ideológico-políticos, si bien no concretan al menos preparan la fase de consolidación del RSA neoliberal. Sin embargo, el gobierno radical no avanza en la misma todo lo que le demandan los capitanes de la industria, por lo que debe enfrentar su presión paralelamente a las crecientes demandas redistributivas de los asalariados.

Estos factores van profundizando la crisis del gobierno radical y sirven de incubadora para el proceso hiperinflacionario de 1989, que cierra la des-

composición del RSA anterior e inicia la fase de consolidación de la hegemonía neoliberal. Este *golpe de mercado* es, por un lado, expresión de la puja por la apropiación del ingreso y, en forma articulada, por la apropiación del aparato estatal. Por ende, si bien los síntomas visibles surgen en el mercado cambiario –por un lado, los grupos económicos disminuyen la oferta de divisas y, por otro, la banca acreedora incrementa la demanda de dólares (Lozano y Feletti, 1991)-, sus efectos más profundos se dan en el campo político-simbólico.

Aprovechando la crisis de la política abstracta democratizante del radicalismo –cuya última expresión es la entrega anticipada del mandato de Alfonsín-, los actores económicos dominantes acceden al aparato estatal –ahora desde el nuevo gobierno justicialista liderado por Carlos Saúl Menem- para imponer las profundas transformaciones estructurales y simbólicas que los mandatos del *saber convencional* exigen para terminar de consolidar el RSA neoliberal.

Consolidación del RSA neoliberal

La consolidación del RSA neoliberal en Argentina es posible por y contribuye a la hegemonización de un nuevo conglomerado político, institucional y empresarial. Si bien, como vimos, dicho bloque comienza a conformarse desde la dictadura militar de 1976, durante los gobiernos democráticos que la sucedieron van fijando y naturalizando sus propios significados y reglas tanto para el funcionamiento del aparato estatal, como para la forma de *la política* en general (Pucciarelli, 2001; 2002).

Desde este marco, para pensar las transformaciones desarrolladas durante la *otra década infame* de 1990 y, como veremos luego, continuadas –y en algunos aspectos profundizadas- por los gobiernos posteriores, es necesario tener presente las complejas redes y articulaciones entre funcionarios, iniciativas, estrategias, intereses e instituciones públicas y privadas que conforman el nuevo bloque hegemónico. En el mismo convergen agentes provenientes del campo empresarial, especialistas en la acumulación de capital económico, y actores surgidos del campo político, centrados en la acumulación de capital simbólico y político-electoral (Grassi, 2003; 2004).

Esta *megacorporación*, articulada material y simbólicamente con los OIAFT –FMI, BM, BID- implementa durante los '90 las llamadas *reformas de primera generación*, impulsadas por el *Consenso de Washington* (Pucciarelli,

2001; 2002). Agitando el fantasma del *caos hiperinflacionario*, las mismas se dirigen a modificar el rol, límites y estructura del Estado, disminuyendo, desde la soberanía estatal, sus espacios de autonomía en los campos económico y social frente a los actores dominantes. En este sentido, sus principales medidas en el primero son:

- la *Ley de Convertibilidad* estricta entre la moneda local y el dólar;
- la privatización de las empresas públicas más importantes a precios bajos, con garantía estatal de tarifas y, en algunos casos, de ganancias;
- eliminación de barreras tarifarias y no tarifarias a las importaciones, abriéndose la economía al libre movimiento de capitales –sin ningún tipo de regulación estatal–;
- diversificación del riesgo de los acreedores externos a partir del Plan Brady, estableciéndose estrictos programas de cumplimiento bajo la supervisión de OIAFT y el gobierno de EE.UU.;
- modificación de la legislación laboral, reduciendo la estabilidad en el puesto de trabajo, incorporando figuras de *empleo parcial* (promocionadas fiscalmente), bajando los costos de contratación y despido y aliviando las responsabilidades del empleador frente a los *riesgos laborales* (Lo Vuolo, 2001).

Las transformaciones en este último eje se legitiman como solución al acelerado aumento de la desocupación, tendencia que las mismas no solo no revierten, sino que complementan, contribuyendo al crecimiento de los fenómenos de subocupación, precariedad e informalidad:³

- El desempleo pasó de menos del 4% a mediados de los setenta, al 6% en 1990 y al 23% 2002.
- La subocupación se duplicó desde el 4,5% de 1974 al 9% de 1990, llegando al 19,6% en 2002.
- La evolución de la informalidad no fue menos significativa: al inicio del proceso de cambio estructural era del 20%, alcanzó al 30% a comienzos de los

³ Si bien los tres fenómenos se encuentran íntimamente ligados a la crisis general del mercado laboral, cada uno de ellos se aplica a objetos empíricos diversos. Mientras que la *subocupación* se refiere a la intensidad de la jornada de trabajo y a las condiciones del mismo, mediante el concepto de *precariedad* se califica el vínculo entre trabajadores y empleadores y con el de *informalidad*, las condiciones de la unidad productiva. Para una definición de cada una de estas categorías, ver Ferrari y López (1993); Monza (1999) y Lindenboim (2003).

noventa y en 2002 el 43,6% de los asalariados carecían de cobertura legal (Beccaria, 2001; Lindenboim, 2003; Lindenboim y González, 2004).⁴

Si bien estas transformaciones del mercado laboral están íntimamente ligadas a los cambios de la estructura productiva y poblacional de todo el período, las expresiones más significativas del nuevo lugar del trabajo en el RSA neoliberal están directamente asociadas a las nuevas relaciones de fuerza entre los sujetos sociales al interior del mismo:

- Caída del ingreso de los asalariados: como se indica en el cuadro N° 1, en 2002 el ingreso promedio de los asalariados -sector que creció más entre los ocupados durante el período analizado- es un 66,7% inferior en términos reales al vigente en 1974. La situación es peor si se considera la evolución de los salarios reales: en 2002 son un 80% menores a los del inicio del proceso (Lozano, 2002).⁵
- Crecimiento de la precariedad en las relaciones laborales: la proporción de empleos precarios en el total de asalariados pasa del 30% en 1991 a más del 40% en 2002. En este sentido, el 90% de los puestos perdidos por los asalariados industriales durante dicho período corresponde a asalariados protegidos.⁶

En este último punto, un dato significativo es la evolución del empleo en la administración pública: del incremento de 27,4% registrado en la década del '90, el 85% corresponde a empleos precarios –en su mayoría por incorporación por contratos que exigen la emisión de facturas como trabajador autónomo-. Por ende, el Estado no sólo contribuye a la consolidación y naturalización de esta nueva definición del trabajo mediante las leyes laborales, si no también desde su práctica como empleador (Lindenboim y González, 2004).

Si bien este proceso de redistribución del ingreso comienza a expresarse en el crecimiento de los índices y nueva composición de la pobreza durante la

⁴ Si bien la presente sección analizamos el proceso de consolidación del RSA neoliberal durante la década de 1990, como veremos en el próximo capítulo, sus efectos sobre la estructura social y el mercado laboral adquieren su máxima expresión durante 2002.

⁵ “La diferencia entre una tendencia y otra remite al papel creciente que los adicionales tienen sobre el total de los ingresos. Aspecto este a señalar ya que en un contexto de profunda depresión económica y generalizado desempleo, la reducción del salario de bolsillo (tendencia también vigente hoy) se opera eliminando dichos adicionales.” (Lozano, 2002: 14)

⁶ Aquí retomamos los datos de Lindenboim y González (2004), quienes operacionalizan la precariedad con los datos de la EPH del INDEC sobre asalariados a los que no se les realizan descuentos jubilatorios.

década del '90, sus consecuencias sociales adquieren su máxima profundidad –como veremos en el próximo capítulo- a comienzos de 2002:

- población bajo la línea de pobreza: 18.219.000, es decir el 51,4%;
- población en situación de indigencia: 7.777.000, es decir el 21,9%;
- niños y adolescentes en situación de pobreza: 8.319.000, es decir el 66,6% de los menores de 18 años (ver cuadro N° 3).

De esta manera, la baja integración sistémica, propia de la fase monopolística en la que se ubica el RSA neoliberal, se expresa en una creciente desintegración material de la sociedad, ampliando la proporción de la población que tiende a funcionar como masa marginal, circulando en un mercado laboral precarizado entre situaciones de desocupación, sobreocupación y subocupación.

Asimismo, desde mediados de los noventa se produce una creciente diferenciación de las remuneraciones entre los asalariados, marcada por el sesgo del mercado laboral hacia personas con altos niveles de escolarización. Por ende, si bien la creciente precarización tiene un alcance generalizado, su incidencia es mayor entre los trabajadores con menores calificaciones y/o niveles educativos (Beccaria, 2005).

El contraste social entre el actual RSA y el anterior es claro si tenemos en cuenta la creciente polarización de los indicadores de la distribución del ingreso. Sostenida por el comportamiento del mercado de trabajo, su grado de desigualdad ha venido incrementándose sostenidamente desde mediados de 1970. En este sentido, el *coeficiente de Gini*, uno de los indicadores sintéticos de la concentración del ingreso, aumentó en más del 40% entre 1974 y 2002 (ver cuadro N° 2).⁷

Mientras los ingresos de los deciles bajos e intermedios (2 a 7) -dentro de los que se encontraban la mayoría de los trabajadores en nuestro país durante el RSA por sustitución de exportaciones- se van achatando y diferenciando a lo largo de todo el período, los del decil superior se incrementan aceleradamente, sobre todo desde los noventa, llegando casi a duplicarse en 2002 (ver cuadro N° 2).

⁷ El *Coefficiente de Gini* es el indicador más utilizado para medir la desigualdad del ingreso en una sociedad, especialmente a través del ingreso per cápita familiar. Varía entre cero -situación ideal en la que todos los individuos o familias de una comunidad tienen el mismo ingreso- y uno, valor al que tiende cuando los ingresos se concentran en unos pocos hogares o individuos.

3.3. La nueva cuestión socio-laboral

En la definición de la nueva CSL los discursos del saber convencional neoliberal evitan toda referencia a las condiciones políticas y sociales que la generan y reproducen, traduciéndola como los *costos sociales* del restablecimiento de la autonomía del mercado. Desde nuestra perspectiva, este fenómeno se sustenta en un renovado proceso de fetichización del *work*. Luego de un período de relativa desmercantilización del trabajo, el RSA neoliberal vuelve a colocar al mercado como *sujeto* y a las personas como sus *objetos*.

La *pobreza* –sistemáticamente negada desde los discursos oficiales y estratégicamente presente en las usinas de pensamiento del BM, BID y la Iglesia Católica-, se asocia a las situaciones de *carencia* -de bienes, servicios, recursos para la supervivencia, educación, capital cultural, disposiciones, poder, aspiraciones, normas, y/o trabajo-. De allí desprenden la necesidad de PS *compensatorias y racionalmente focalizadas* hacia los *verdaderos beneficiarios* -planificadas y/o ejecutadas, en su mayoría, con intervención directa de los mencionados OIAFT o de organizaciones no gubernamentales (ONG), en su mayoría colocadas como meras intermediarias- (Grassi, 2000; 2003).

Por otro lado, el desempleo es tratado independientemente del problema anterior, definido y encarado como una realidad económica, naturalizándolo como un destino impuesto sobre los sujetos (Grassi, 2003). En este sentido, las políticas laborales de los noventa se dirigen a terminar de subordinar la fuerza de trabajo a las condiciones del RSA neoliberal: desindustrialización, concentración, reestructuración regresiva y baja integración sistémica.

Posibilitado y profundizado por el debilitamiento, deslegitimación y/o complicidad la de las organizaciones sindicales mayoritarias, se van desmantelando los mecanismos de protección estatal de los trabajadores frente al capital, imprimiéndose en sus cuerpos y los de sus familiares el dogma del *individualismo competitivo y productivo*. De esta manera, la integración social deja de ser una responsabilidad pública, trasladándose hacia el ámbito privado.

Finalmente, “*el derecho a trabajar* con derecho a un salario mínimo, estabilidad de la ocupación, etc., deviene en mera *necesidad de trabajar* bajo mínimos requisitos contractuales de amparo” (Grassi, 2000: 68). En esta definición convergen dos líneas discursivas que se complementan:

- a) el discurso económico, según la cual el trabajo humano entra como mero *factor del mercado*, requiriendo la permanente *adaptación* -reformas laborales mediante- a sus demandas;
- b) el discurso moral, que se centra en el sujeto individual, realizado en su humanidad por el trabajo.

El *pensamiento único* neoliberal va fijando, como uno de sus logros y pilares fundamentales, nuevas definiciones y vinculaciones entre el trabajo y la ciudadanía. El primero se reduce al ámbito privado (en términos morales y/o económicos), remercantilizándose y escindiéndose –en términos discursivos- de la política (Danani, 1998).⁸ En este proceso, la ciudadanía tenderá a diferenciarse en relación al tipo de vínculo que establezcan los sujetos con el mercado laboral: un sector minoritario de la población podrá acceder a los diversos tipos de reflexividad ofrecidos por la segunda modernidad, mientras que, en un proceso no exento de disputas, se irá naturalizando la reproducción de una creciente mayoría como masa marginal del RSA neoliberal.

.....

Durante la fase de consolidación y expansión del RSA neoliberal en Argentina se reducen los espacios de autonomía estatal desde los que se regulan e institucionalizan los derechos sociales –PS y laborales-. De esta manera, desde la soberanía de Estado -en sus planos económicos, cultural y simbólico- se privilegian aquellas definiciones del trabajo vinculadas a los intereses del proceso de acumulación dominante, acentuándose el polo particular y mercantil del mismo –*necesidad de trabajar*- a costa de su dimensión genérica –*derecho al trabajo*-.

De esta manera, se va conformando como principal eje de legitimación e integración simbólica del RSA neoliberal al individualismo competitivo y productivo, consolidando alrededor del mismo profundas transformaciones en las instituciones, regulaciones, prácticas y estrategias de los actores.

Tal como indicamos en los capítulos anteriores, este nuevo saber convencional, articulado simbólicamente por los medios masivos de comunicación y los agentes políticos de la megacorporación hegemónica, se traduce en una

⁸ En el próximo capítulo desarrollaremos este proceso en torno a las principales políticas de *asistencia social al empleo* implementadas en Argentina entre fines del siglo XX y principios del XXI.

nueva *doxa* que coloca al mercado como un nuevo núcleo de integración simbólica -y desintegración material- que reemplaza a los espacios públicos constituidos en el RSA anterior.

El modelo hegemónico de focalización de las PS es funcional con este proceso de integración simbólica sobre la creciente desintegración material. Si bien son planificadas, financiadas y evaluadas desde el nivel nacional y/o internacional, su gestión queda librada a las *capacidades de las poblaciones objeto*, reproduciendo la desigual distribución social de los distintos tipos de capital.

Asimismo, la despolitización de la CSL se enmarca en el proceso general de subordinación de la política a la *administración de las cosas*, es decir, a la construcción de una forma-Estado articulada en torno de la *sociedad de mercado*. De esta manera, una vez consolidado el RSA neoliberal argentino, la megacorporación hegemónica busca descentrar y vaciar la política, contribuyendo a la naturalización y reproducción del nuevo orden político, social y económico (Pucciarelli, 2002).

Sin embargo, como veremos en los próximos capítulos, a pesar de ocultarse como tal, la dimensión política de las PS siguen ocupando un lugar central en este movimiento del bloque histórico. Desde la misma se desarrollan, por un lado, los procesos de afuncionalización de la creciente masa marginal generada por RSA neoliberal y, simultáneamente, se constituyen nuevos sujetos socio-políticos que, a principios del siglo XXI, disputarán sus principales ejes de legitimación e integración social.

Capítulo 4

Políticas socio-laborales, los sujetos, la crisis y su institucionalización

(...) en un mismo movimiento, la adhesión a las organizaciones de desocupados permitía poner en tela de juicio la política punteril, al tiempo que abría la posibilidad de adoptar otra forma de “hacer política”, actuando como un colectivo. Esta doble resignificación primera de los planes, producto de la acción colectiva, ocupará desde entonces un lugar central en el discurso piquetero: los planes no son “dados” por el gobierno sino “arrancados” por la lucha (...).

M. Svampa y S. Pereyra: *Entre la ruta y el barrio*

Como vimos en el capítulo anterior, el desplazamiento del lugar del trabajo, de un eje de integración social -desde su dimensión genérica o *work*- a una necesidad y responsabilidad individual -como *labour*- fue un resultado simbólico-material fundamental de las políticas neoliberales. En este sentido, las prácticas y estrategias de los actores dominantes y los arreglos institucionales del nuevo RSA generaron una remercantilización de la vida de los sujetos, condicionando los procesos de construcción de ciudadanía de la mayoría de la población hacia el polo particular de mera reproducción de la existencia.

Continuando con la construcción del objeto de investigación de la tesis, en el presente capítulo centramos la mirada en algunas de las principales expresiones de dicho proceso: las *políticas de asistencia social al empleo* surgidas a fines de los noventa. Asimismo, siguiendo con nuestra línea de análisis, en nuestro abordaje hacemos especial hincapié en la centralidad política de dichas PS en el contexto de la crisis de fines de 2001 y comienzos de 2002.

Con dicho objetivo, en la primer sección del capítulo analizamos la experiencia de los Programas Trabajar como espacio simultáneo de producción de la desintegración material del RSA neoliberal y de emergencia de nuevos sujetos socio-políticos que cuestionan sus núcleos de integración simbólica: las organizaciones piqueteras. En este contexto, retomamos la propuesta del seguro de empleo y formación del FRENAPO como una de las principales experiencias de articulación, a nivel nacional, de diversas organizaciones sociales en torno a la desnaturalización y disputa de la definición hegemónica de la CSL.

En la segunda sección, abordamos la triple crisis -económica, de legitimidad y de integración social- de diciembre de 2001, los esfuerzos de la Alianza por mantener los núcleos de integración simbólica *neoliberal* y las características de la *salida devaluacionista* desarrollada por el gobierno encabezado por Eduardo Duhalde. La misma, a pesar de presentarse como una alternativa al neoliberalismo, contribuye a una recomposición y rearticulación de su megacorporación dominante, sin modificar –e incluso profundizando- las condiciones de desintegración material del RSA neoliberal.

En este marco, en la última sección nos aproximamos al proceso político de emergencia del *Programa Jefes de Hogar I*. Hacemos hincapié en sus vinculaciones con las definiciones de la crisis, las anteriores PASE y la propuesta del FRENAPO. Como indicamos al cierre del capítulo, en torno a la génesis de dicho programa –y, como veremos en los próximos capítulos, a lo largo de su desarrollo y de la experiencia del PJJHD- se irá desplazando el sentido político que la CSL adquiere durante 2001. En un proceso pleno de disputas, irá perdiendo su potencialidad disruptiva y articuladora de sujetos contrahegemónicos, direccionándose hacia la reconstrucción de la integración simbólica sobre la creciente desintegración material del RSA neoliberal.

4.1. Dialéctica de las políticas de asistencia social al empleo

Los Programas Trabajar

Una manifestación arquetípica de la articulación entre trabajo y ciudadanía en las PS de los '90 -antecedente más relevante a nivel nacional del PJH I y del PJJHD- fueron los *Programas Trabajar* (PT). El PT I, implementado entre 1996 y 1997 -durante el segundo período de gobierno de Carlos Menem- con financiamiento del BM, dependía de la *Secretaría de Empleo y Formación Profesional* del *Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social* (MTESS). Registra como antecedentes otros denominados *programas de empleo*, como el *Programa Intensivo de Trabajo* (PIT), el *Programa de Asistencia Solidaria* (PROAS) y el *Programa de Entrenamiento Ocupacional* (PRENO). Dentro de la tipología del MTESS, los PT pertenecían a los *Programas de Empleo Directo*.¹

¹ En el año 1996, en distintas jurisdicciones del gobierno nacional se estaban ejecutando “31 programas de empleo y mejoramiento de ingresos”, de los cuales 23 dependían del MTESS (Golbert, 2004: 22). Entre las principales versiones provinciales se encontraba el *Plan Barrios Bonaerenses* (PBB), de la pro-

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

El PT I se implementó a través de proyectos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. El programa financiaba el componente de mano de obra necesario para realizar las obras, que se efectivizaba a partir de un apoyo económico no remunerativo de hasta seis meses, por un monto de \$ 200 por beneficiario. Estaba dirigido a desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones previsionales o por seguro de desempleo. El 50% de los beneficiarios seleccionados debía ser único sostén de familia, con por lo menos dos personas a cargo.

El PT II constituyó la segunda etapa del programa, iniciada el 1º de mayo de 1997 y finalizada el mismo día de 1998. Tuvo importantes modificaciones con relación al anterior, principalmente en el monto del financiamiento disponible -PT I: \$ 93.000.000 y PT II: \$ 162.000.000-, en los mecanismos implementados y en la población cubierta (ver cuadro 5 del Anexo I).²

Como se desprende de las evaluaciones oficiales realizadas por el *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales* (SIEMPRO, 1997; 1998), los PT se insertaron dentro del modelo hegemónico de PS compensatorias y focalizadas:

el principal logro del Programa es que el 40% de los beneficiarios pertenecían a hogares cuyos ingresos per cápita se ubicaban en el 5% más pobre de la población total. El 60% restante se ubicaba entre el 10% más pobre.

vincia de Buenos Aires. El objetivo general del programa era *contribuir al ingreso familiar* del jefes o jefas desocupadas/os y *aumentar su empleabilidad* capacitándolos en la ejecución de proyectos de mejoramiento barrial. La ayuda no remunerativa mensual oscilaba entre \$ 200 y 400, según el tipo de tareas desempeñadas (Andrenacci, Neufeld y Raggio, 2001).

² Hubo un PT III, implementado entre 1998 y 1999, que aquí no abordaremos ya que no tuvo diferencias significativas en su gestión con respecto a los dos anteriores, aunque sí una importante disminución en su cobertura a partir de 2000 (ver cuadro N° 5).

Asimismo, según su formulación, uno de los objetivos centrales de los mismos fue “el incentivo a la empleabilidad de los beneficiarios y a la participación de las ONGs en la planificación y desarrollo de obras comunitarias”. Sin embargo, entre sus resultados negativos se señaló una baja participación relativa de las ONG como organismos responsables de proyectos (ver cuadro N° 4), una muy baja presencia de mujeres entre los beneficiarios directos de los proyectos, problemas en el involucramiento de las comunidades en la ejecución de las obras, y otros problemas asociados a la aplicación de indicadores socio-económicos en el programa (CRISOL – CEDEI, 1997; Unidad Ejecutora Central, 1997).

Asimismo, el 84% de los organismos ejecutores fueron entidades gubernamentales. En los casos donde las ONG coparticipaban, lo hacían principalmente para cumplir una formalidad que mejoraba las chances de selección del proyecto, reforzadas a veces por compromisos derivados de lazos de amistad o políticos con miembros de los organismos gubernamentales que presentaban proyectos. En tales casos, el objetivo de promover la coparticipación de ONG y gobiernos estaba dirigido a obtener un mayor control social sobre la ejecución de los proyectos (BM, 1998).³

A pesar de su clasificación y ámbito de gestión institucional, según la citada definición de Grassi (2003), los PT no constituyeron una *política de empleo propiamente dicha*.⁴ Sin embargo, retomando las definiciones de los capítulos anteriores, como *políticas de asistencia social al empleo* (PASE) ocuparon un lugar importante en el proceso de legitimación e integración simbólica del RSA en general y del mercado laboral en particular:

- Al identificar estadísticamente como empleo categorías tan diferentes como *beneficiarios* y *empleados*, participan del proceso de naturalización de situaciones muy distintas, tanto en términos de relaciones sociales como de ex-

³ “Algunos de los obstáculos en el acceso de las ONGs al Programa, detectados en estas evaluaciones fueron: acceso a la información; provisión de información errónea; existencia de intermediaciones no formalizadas en el programa; dificultad de acceso a los avales técnicos; dificultad de acceso a la asistencia técnica; dificultades para proveer los aportes de la contrapartida. Algunas ONGs cubrieron estos fondos con donaciones sobre los haberes de los trabajadores” (BM, 1998).

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

perencias de los sujetos, reforzando la definición de trabajo como *carencia individual* que, sólo en los casos de extrema vulnerabilidad, puede ser resuelta estatalmente en condiciones que no provoquen disfuncionalidades en el proceso de acumulación hegemónico.

- *El trabajo por contraprestación*, si bien resulta superfluo para el subsistema hegemónico de la economía (tareas innecesarias, aleatorias y volátiles en las que las fuerzas empleadas se gastan en acciones discontinuas que no alcanzan a ser socialmente valoradas), participa en los procesos de regulación del nivel de salarios de los subsistemas subordinados y de naturalización de las condiciones de flexibilización, precariedad e informalidad del mercado laboral.
- Al institucionalizar, en cada ámbito territorial, aquellas actividades y relaciones laborales segregadas del proceso de acumulación del capital monopolístico, contribuyen al proceso de afuncionalización de la población que participa de las mismas. Participan, de esta manera, de la constitución de los núcleos neoliberales de integración simbólica -individualismo competitivo y productivo-, a partir de la remercantilización del trabajo y de su separación de la política.
- Por su carácter focalizado, las PASE no buscan modificar las condiciones de acumulación y distribución de capitales del RSA neoliberal. Se dirigen hacia los márgenes de la estructura social y, al no actuar sobre la matriz distributiva del ingreso socialmente producido, contribuyen a la reproducción de la desintegración material de la misma.
- En términos políticos, los efectos de las PASE son contradictorios. Por un lado, descentralizan hacia los diversos niveles de gobierno –principalmente locales-, niveles inéditos en otras PS focalizadas de capital económico y simbólico, que reproducen y fortalecen las relaciones de fuerza entre agentes políticos y sociales y las dinámicas políticas presentes en cada jurisdicción. Sin embargo, como veremos en la próxima sección y en los próximos capítulos, simultáneamente generan nuevos espacios de politización de la CSL en torno a los cuales, primero en algunos ámbitos territoriales y, a partir de 2001, a nivel nacional, se irán constituyendo, articulando y fortaleciendo nuevos sujetos sociales y políticos enfrenados al orden social hegemónico.

Nuevos sujetos y estrategias frente a la cuestión socio-laboral

Para el análisis de la definición de la CSL durante el proceso de consolidación del RSA neoliberal argentino es fundamental tener en cuenta los principales sujetos sociales que se fueron conformando frente al nuevo orden a partir de múltiples y heterogéneas formas de resistencia. Desde mediados de los noventa, la relación salarial ausente y/o precarizada sirvió de eje alrededor del cual se produjo el *milagro sociológico* de emergencia de los primeros movimientos de desocupados en nuestro país (Svampa y Pereyra, 2003).

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

Paradójicamente, alrededor de aquellas PS que contribuían a naturalizar las nuevas condiciones de mercantilización-deshumanización del trabajo y a afuncionalizar la masa marginal, generadas en el RSA neoliberal, fueron surgiendo los únicos sujetos político-sociales que podrían, entre fines del 2000 y 2002, disputar los núcleos centrales de su hegemonía, contraponiendo al individualismo competitivo y productivo la producción y movilización colectiva.

En este sentido, desde los orígenes del movimiento, los distintos actores estatales se constituyeron tanto como los principales agentes de represión física y simbólica como los interlocutores fundamentales de las demandas de las *organizaciones piqueteras* (OP). En un proceso político de mutuo condicionamiento, durante todo el período trabajado el devenir de las posiciones y relaciones de fuerza entre los distintos niveles de gobierno y las OP fueron modificando los núcleos identitarios, las prácticas y las estrategias tanto de las organizaciones territoriales como de los agentes estatales.

En este sentido, durante el período analizado existían tres matrices organizativas e identitarias fundamentales dentro de la gran diversidad de identidades, prácticas y estrategias políticas de las OP:

- a) La *Federación Tierra y Vivienda* (FTV) y la *Corriente Clasista y Combativa* (CCC): constituidas –la primera desde mediados de los '80- en el partido bonaerense de La Matanza a partir del trabajo territorial de comunidades de base, ONG y una compleja trama de relaciones con las estructuras políticas del Partido Justicialista (PJ) de la provincia de Buenos Aires. Ambas se reconocían desde una matriz nacional y popular que actualizaba y resignificaba al “primer” peronismo como arquetipo simultáneo de resistencia e integración social, centrado en la identidad y movilización de la clase trabajadora. Desde la misma, como veremos luego, no rechazaron participar en diversos espacios del aparato estatal –en sus diversos niveles-, considerados como campos legítimos para la disputa por los derechos sociales.
- b) El *Polo Obrero*, nacido a partir de la decisión del trostkysta *Partido Obrero* de incluir a los PASE como cuestión reivindicativa y ampliar, de esta manera, su base social, estaba organizado a partir de comedores, que constituían sus espacios territoriales y deliberativos. Las prácticas en estos ámbitos eran consideradas tácticas dirigidas a evitar un retroceso mayor en la conexión con el *mundo del trabajo* de las poblaciones pauperizadas. Sin embargo, el sentido estratégico principal era la *concientización clasista y combativa* a través de la *línea política* del partido (Delamata y Armesto, 2005).
- c) Diferenciándose tanto de la primera matriz (aunque quizás no totalmente en sus prácticas) como de los partidos políticos de izquierda y de la tradición la sindical, los *Movimientos de Trabajadores Desocupados* (MTD) de la Coordinadora Aníbal Verón, la *Unión de Trabajadores Desocupados* (UTD) de Mosconi, el MTD La Juanita, de la Matanza, buscaban constituir, desde el trabajo territorial, espacios de sociabilidad alternativos y poderes populares que no entraran ni en la dinámica partidaria ni en la de las vanguardias políticas iluminadas (Svampa y Pereyra, 2003).

Desde la desintegración material neoliberal, las OP se fueron constituyendo como sujetos que proponían y exigían nuevos núcleos de integración simbólica, enfrentando la desintegración material del RSA neoliberal. De esta manera, hacia fines de 2000 y durante 2001 se consolidaron como actores centrales a nivel nacional en la disputa por la redefinición de la CSL.

Vinculado a este proceso de crecimiento y complejización de la protesta social, durante 2000 un conjunto de organizaciones sociales de alcance nacio-

nal, como la CTA, la *Federación Agraria Argentina* (FAA) y sectores no hegemónicos de la Iglesia Católica, se articularon en el *Frente Nacional contra la Pobreza, por el Trabajo y la Producción* (FRENAPO). Alrededor de la discusión, formulación y difusión de la propuesta del denominado *Seguro de Empleo y Formación* (SEF), dicho agrupamiento buscaba desplazar las definiciones y relaciones entre trabajo y ciudadanía del RSA neoliberal.

A partir de un diagnóstico sobre el “círculo vicioso económico-social estructurado por el neoliberalismo en las últimas décadas de nuestro país”, el FRENAPO (2000) impulsaba la estrategia de un “shock redistributivo dirigido a reconstruir un círculo virtuoso de crecimiento”, que tenía como ejes las siguientes políticas a implementar en forma simultánea y articulada:

- a) establecer un seguro de empleo y formación para todos los jefes de hogar desocupados, cuyo valor debía fijarse con relación al nivel de ingresos que establece la línea de pobreza (LP) para una familia tipo;
- b) orientar el gasto social, de manera dominante, a la conformación de un circuito económico de emergencia, articulando los niveles local y nacional;
- c) la asignación de un subsidio incondicional por hijo para todos los menores de 0 y 18 años.⁵

Asimismo, el FRENAPO, desde el Instituto de Estudio y Formación (IEF) de la CTA, realizaba un detallado estudio (que fue actualizando durante 2001 y 2002) sobre las posibles fuentes de financiamiento del SEF, dirigida hacia la modificación de la matriz de distribución regresiva del ingreso:

- expansión de la recaudación a partir de la expansión del consumo;
- reasignación de partidas presupuestarias de planes sociales vigentes;
- restitución de aportes patronales para los grandes contribuyentes del sector no transable (empresas privatizadas, bancos, hipermercados);
- eliminación de las exenciones en el impuesto a las ganancias;
- mayor presión impositiva sobre los consumos superiores.

A fines de 2001, en una consulta popular organizada por el FRENAPO a nivel nacional, la propuesta del SEF logró la adhesión de más de 3 millones de votos. Este hecho es muy significativo en el contexto de la profunda crisis de representatividad de los principales actores políticos manifestada en los resul-

⁵ Esta propuesta tenía importantes afinidades con el debate teórico, político y técnico alrededor del “ingreso ciudadano” que habían instalado en nuestro país en la década del ’90 Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y otros (1995), retomando diversas iniciativas internacionales.

tados de las elecciones nacionales del mes de octubre del mismo año -con el mayor porcentaje de abstenciones y votos en blanco desde el retorno de la democracia- y, poco días después, en la caída del gobierno de la Alianza.

4.2. Crisis y centralidad política de la cuestión socio-laboral

El eterno retorno del neoliberalismo

En diciembre de 1999 asumió la presidencia Fernando De la Rúa, candidato de la Alianza –frente electoral que unificaba a la UCR y el FREPASO-. Durante su gobierno se le dio continuidad (con escasas excepciones) y, en algunos casos se profundizó, la lógica asistencialista y focalizada de las PS. En este sentido, se mantuvo la subordinación del aparato estatal a los mandatos del saber convencional del BM y BID, reformulando el PT. Este programa venía disminuyendo su cobertura desde 1998. El gobierno de la Alianza continuó con esta tendencia (ver cuadro N° 5) y puso en marcha una nueva PASE: el *Programa de Emergencia Laboral* (PEL).⁶

El PEL promovió la conformación de *consejos de emergencia* -más tarde denominados *comités de crisis*- para la distribución, gestión y control de los planes de empleo. En estos espacios participaban intendentes, representantes de sectores empresariales, la Iglesia Católica y algunas OP -FTV y CCC-.

Como en la experiencia de los PT, estos arreglos institucionales funcionaron como dispositivos de control y regulación de la distribución de recursos económicos y políticos en el territorio y, simultáneamente –como consecuencia indeseada de la acción-, sirvieron de escenarios en los cuales las OP con mayor base social se fortalecieron, las pequeñas adquirieron autonomía y, en conjunto, desarrollaron nuevas tácticas, estrategias políticas y perfiles identitarios (Svampa y Pereyra, 2003).

Si bien la Alianza había llegado al gobierno con un discurso institucionalista-anticorrupción -que buscaba diferenciarse de la gestión del presidente Carlos Menem-, su gestión se sostuvo en el eje de legitimación del individualismo competitivo y productivo. Claras manifestaciones de esta continuidad fueron los agentes estatales y las tácticas desplegadas por el Poder Ejecutivo Na-

⁶ “El PEL tenía dos líneas de acción: a) consorcios productivos locales, b) autoempleo productivo. Ambas debían ser ejecutadas por municipios y ONG autorizados. La ayuda económica de carácter no remunerativo oscilaba entre los \$ 200 para la línea (a) y los \$ 160 para los de la línea (b). Para poder acceder a estos beneficios, muchas organizaciones de desocupados arman sus propias ONGs” (Golbert, 2004: 23)

cional (PEN), que mantuvieron los pilares del RSA neoliberal durante las crisis de 2001:

- En febrero estalló una crisis financiera en Turquía que se “contagió” a Argentina y en marzo, el PEN nombró como *Ministro de Economía* (ME) al liberal Ricardo López Murphy, quien propuso un fuerte ajuste fiscal, debiendo irse poco después por la resistencia de distintos sectores sociales y políticos a sus medidas. Su sustituto fue Domingo Cavallo, el arquitecto de la convertibilidad, al cual el Congreso Nacional le otorgó *superpoderes*. Cavallo, respaldado por una declaración del FMI, propuso una diversificación de la convertibilidad en dirección al Euro, intentando mantener la misma a toda costa.
- En julio, el *superministro* anunció la meta del *déficit cero*: se recortó en un 13% los salarios públicos y las pensiones de más de \$ 500. Estos recortes significaron una rebaja del gasto público pero a su vez implicaron una aceleración de la recesión y una caída de la recaudación. Aquí se desencadenó una espiral recesiva con efectos especialmente brutales en las provincias, por lo que algunos gobiernos provinciales incrementaron la emisión de bonos como medio de pago de una parte de los salarios públicos.
- En agosto resultaba cada vez más previsible una devaluación y una crisis financiera, por lo que el gobierno solicitó otro crédito al FMI, que fue concedido, pero cuyo efecto fue efímero: había una fuerte fuga de capitales y Argentina fue evaluado como el país más riesgoso para prestar, elevando las tasas de interés a niveles siderales. Aún con una reestructuración de la deuda interna del Estado, la crisis fiscal se agravó.
- En diciembre, para proteger el sistema bancario de la fuga de capitales, el gobierno limitó a U\$S 250 la cantidad semanal que podía retirar cada ciudadano de su cuenta bancaria, medida que se conocería con el nombre de *corralito financiero*. El FMI decidió no conceder un préstamo de U\$S 1.260 millones ante la falta de cumplimiento de las metas fiscales de Argentina y el BM y BID congelaron préstamos de € 1.230 millones. Cavallo amplió a U\$S 1.000 semanales el efectivo que se permitía sacar de los bancos y a U\$S 10.000 el máximo que se podía sacar del país. Al día siguiente, el superministro admitió que el país había entrado en una virtual suspensión de pagos y se trasladó urgentemente a Washington para negociar con el FMI la concesión del préstamo. No lo consiguió y el 18 de diciembre renunció al ME.

- El 19 de diciembre, ante la multiplicación de las movilizaciones de distintos sectores sociales, la fuerte oposición (aunque disgregada) del peronismo y de sectores de la propia Alianza, los saqueos como realidad y como amenaza permanente en gran parte del país, Fernando de la Rúa, yendo en contra de las disposiciones constitucionales, declaró “el Estado de Sitio en todo el territorio nacional; para asegurar la ley y el orden en el país”, invocando nuevamente “a un amplio y responsable consenso para lograr las soluciones”. La respuesta fue una de las más importantes movilizaciones populares –los denominados *cacerolazos*– en muchas urbes del país y especialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, luego de un intento desesperado por sofocarla mediante la acción represiva, llevaron a la renuncia del Presidente de la Nación.

Estas medidas del PEN, entre las que el corralito financiero y la declaración del Estado de Sitio fueron arquetípicas, pusieron en crisis la ficción legitimante neoliberal del acceso al mercado como sustituto del espacio público de reconocimiento social y constitución de ciudadanía (Pérez, 2002). La expresión simbólico-material más clara de esta crisis fue la caída de la moneda convertible, equivalente universal alrededor de cuya creación y mantenimiento se habían legitimado las acciones del aparato estatal y se habían constituido las principales condiciones y límites de la integración social en la etapa de consolidación del RSA neoliberal.

Por ende, si bien estos hechos fueron síntomas de una grave crisis socio-económica, consideramos que se proyectaron más allá de una nueva puja distributiva: resignificados por el crecimiento y complejización de las prácticas e identidades de los actores contrahegemónicos (especialmente las OP), llevaron a la más profunda crisis de legitimidad e integración social en la historia del RSA neoliberal argentino. Sin embargo, la dispersión de fuerzas y diversidad de estrategias que participaron de este proceso de deslegitimación no pudieron articularse en un bloque histórico que hegemonizara nuevos núcleos de integración simbólica y material.

En su efímero paso por la Presidencia de la Nación (nombrado por la Asamblea Legislativa), Adolfo Rodríguez Saá retomó los reclamos de las OP – por primera vez, los dirigentes de la FTV y la CCC fueron recibidos por un Presidente Nacional– y la propuesta del FRENAPO, que habían colocado la CSL

en el centro de sus enfrentamientos con el RSA neoliberal, definiéndola como un problema político y no meramente económico:

lo social es el más grave problema de la Argentina. (...) El capitalismo, tal cual se nos presenta hoy, no puede dar respuestas al desempleo, la marginación, la exclusión, la pobreza. Desde esta jornada los argentinos exigen un cambio, exigen una respuesta, exigen que el centro de preocupación del gobierno sea la cuestión social. Hoy venimos a aceptar ese desafío. Es cierto que cada argentino tiene derecho a un trabajo digno y queremos concretarlo. Esta noche, esta madrugada comenzaremos a instrumentar el plan social para crear un millón de empleos en la Argentina (Discurso ante la Asamblea Legislativa, 23/12/2001).

De esta manera, -al menos desde sus enunciados-, la acción estatal se dirigía hacia una rearticulación de la dimensión genérica del trabajo y la ciudadanía. Sin embargo, nuevas protestas sociales -ante el nombramiento de funcionarios fuertemente vinculados con la gestión menemista- y la falta de apoyo de los gobernadores justicialistas, empujaron nuevamente a la renuncia del PEN, por lo que sólo se llegaron a otorgar algunos planes de empleo a las provincias más grandes -por ejemplo, Buenos Aires recibió 20 mil y Córdoba 10 mil (DP, 5/1/2002: 5)-.

La salida devaluacionista

El 1º de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró como Presidente de la Nación al entonces senador Eduardo Duhalde, quien había sido vicepresidente durante el primer gobierno de Carlos Menem y luego gobernador de la provincia de Buenos Aires en dos períodos consecutivos. Sobre el cuadro de crisis político-económica reseñado, el nuevo gobierno derogó la Ley de Convertibilidad mediante la denominada *salida devaluacionista*, cuyas principales características y consecuencias fueron:

- Surgió de la articulación del gobierno con el denominado *grupo productivo* – constituido por grupos locales y extranjeros integrantes de una cúpula empresarial con fuerte inserción exportadora e importante control sobre la producción de nuestro país- y el FMI, que impulsaba la flotación cambiaria dirigida a reorientar la economía local y así lograr saldos comerciales en dólares para el pago de la deuda externa.

- Si bien alteró el esquema de rentabilidades relativas, privilegiando la producción sobre los servicios y propiciando la sustitución de importaciones, lo hizo a costa de profundizar la caída de los ingresos de la población –debido a su impacto sobre los precios del mercado interno-. Esta situación se acentuó por el colapso del sistema financiero, que generó una fuerte destrucción de riqueza en sectores específicos de los niveles medios y altos.
- Estos efectos, sumados al proceso de descomposición productiva que se había vivido en las últimas décadas, llevaron a la crisis de aquellas actividades que, teniendo un elevado componente de importados, no podían trasladar a sus precios los nuevos costos. En este contexto, los efectos favorables a la sustitución operaron con extrema limitación y lentitud, mientras que los efectos destructivos fueron inmediatos (Lozano, 2002).

Por ende, las consecuencias de esta política económica en el mercado laboral se manifestaron en los primeros meses de 2002:

- destrucción récord del nivel de empleo, que profundizó el cuadro recesivo: la tasa de desocupación pasó del 16,4 al 23% (ver gráfico N° 2 del Anexo I);
- mantenimiento de la reducción nominal de salarios por disposiciones institucionales y sobreexplotación laboral, en un contexto de elevado desempleo y precariedad laboral;
- caída del salario real y, por lo tanto, del poder adquisitivo de los trabajadores por el acelerado aumento de precios.

4.3. Institucionalizando la crisis: el *Programa Jefes de Hogar I*

Buscando “garantizar la paz social en forma inmediata” frente a las movilizaciones –especialmente de OP y las asambleas populares-, el Presidente Eduardo Duhalde comenzó a definir su estrategia hacia la CSL desde su discurso inaugural del 1º de enero de 2002 ante la Asamblea Legislativa:

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

De esta manera, manteniendo la centralidad política de la CSL, se desplazaba el sentido del trabajo: del empleo al seguro garantizado estatalmente. En este sentido, buscando incorporar el capital simbólico acumulado en torno a la propuesta del SEF del FRENAPO, el 14 de enero Duhalde se reunió en la casa rosada con algunos de sus representantes –entre ellos el Secretario General de la CTA, Víctor De Gennaro–:

De Gennaro se mostró conforme. “Estamos impactados. Fueron tres horas de debate sincero con el Presidente, en el que se tocó el principal problema de los argentinos: la pobreza como consecuencia de la desocupación”, expresó el dirigente, y fundamentó la necesidad de que se aplique un SEF. “Con estas medidas no quedaría ningún hogar pobre en la Argentina”, se entusiasmó.

El Gobierno invitó a la CTA a participar de la concertación social y se comprometió a analizar la factibilidad de las propuestas. Un reducido grupo de economistas ligados a la CTA, entre los cuales estará Claudio Lozano, presentará por escrito hoy una propuesta económica pormenorizada.

“El Presidente nos dijo que este tema debía definirlo ya y que quería escucharnos ya que sus economistas le dijeron que nuestra propuesta era inviable”, dijo Hugo Yasky (LN, 15/1/2005: 10).⁷

Pocos días después la primera dama, Hilda “Chiche” González de Duhalde (en adelante, Chiche Duhalde) –que había tenido un rol protagónico en las PS de la provincia de Buenos Aires durante los dos gobiernos de su esposo–, se colocó a la cabeza de la articulación del área social. El 8 de enero anunció un programa de *subsidios para jefes y jefas de hogar*, que tomaba su denominación de la propuesta del FRENAPO –aunque no sus fundamentos y sus propuestas políticas– y modificaba al que había lanzado Adolfo Rodríguez Saá, reconvirtiendo lo que se había presentado como puestos de trabajo en subsidios familiares:

Fue ella quien explicó que el Gobierno decidió dar un giro en el programa de empleo que había lanzado Adolfo Rodríguez Saá –el que prometía crear un millón de puestos de trabajo– durante su fugaz paso por la Presidencia.

⁷ Sin embargo, pocos días antes de esta reunión ya parecía estar fijada la estrategia del nuevo PEN para la agenda social: “consiste en la instrumentación de “subsidios a jefes y jefas de hogar desocupados”. Según confió a *Página/12* un estrechísimo asesor del Presidente, este punto se concretará con “planes de alimentos” de hasta 200 pesos que se cargarán a una tarjeta de cobro que permitirá hacer compras en hipermercados. Esta solución difiere mucho del reclamo del FRENAPO, que exige un SEF de 380 pesos que permitiera “empezar con la reactivación del mercado interno”. El hombre de Duhalde argumenta que, en las condiciones actuales, la exigencia del FRENAPO es inviable: “No hay posibilidades de dar trabajo porque no hay insumos, ni herramientas”, decía ayer a este diario” (P12, 11/1/2002: 6).

De ahora en más, ese dinero se entregará en forma de "subsidios" para jefes y jefas de hogar. El total también trepará a un millón de beneficiarios, solo que en la versión duhaldista, quienes reciban el subsidio no tendrán que ofrecer un trabajo a cambio, sino cumplir dos requisitos básicos: capacitarse profesionalmente y garantizar la escolaridad de sus hijos.

La razón: "Esos programas sólo generaban más desocupación", explicó Chiche Duhalde. Y señaló que, en muchos casos, los beneficiarios terminaban ocupando los puestos de empleados municipales (CL, 8/1/2002: 14).

Como profundizaremos en los próximos capítulos, aquí se produjo un nuevo desplazamiento en la definición oficial del trabajo y su vinculación con la ciudadanía. Se alejaba de las propuestas que buscaban articularlo a un *derecho incondicionado* –SEF– y se lo asociaba a un *subsidio condicionado* tanto a la integración familiar como a la laboral, de la que los individuos serían los principales responsables.

Asimismo, como también desarrollaremos luego, en el Decreto 165/2002 del PEN (ver Anexo II), del 22 de enero de 2002, se colocó a la *crisis* como el principal fundamento para la creación del *Programa Jefes de Hogar I* (PJH I):

Que la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, torna institucionalmente obligatorio instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que, es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación.

De esta manera, se fue circunscribiendo el sentido de la *crisis* alrededor de la *pobreza*. Como veremos en el próximo capítulo, esta asociación entre *crisis*, *pobreza* y *paz social* será uno de los ejes alrededor del cual se irán definiendo las posiciones de los sujetos sociales y políticos y los principales arreglos institucionales que constituirán al PJH I y, posteriormente, al PJJHD.

Sin embargo, a pesar de la centralidad de la *pobreza* puesta en sus fundamentos, en el citado decreto no se incluye ninguno de sus indicadores en la definición de la población destinataria. Se señala que el PJH I esta destinado a

(...) jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cón-

yuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

De esta manera, la población objetivo se dirige hacia familias cuyos jefes estén desocupados. Asimismo, para poder acceder al beneficio, no sólo se les pide a los aspirantes comprobar que se encuentran dentro de dicha población, si no que también se les requiere documentar las condiciones de salubridad y educación de sus hijos.

Finalmente, retomando el *control de la sociedad civil* y la descentralización operativa de la CSL institucionalizados en los PT y el PEL, en el artículo 4º del decreto se indica que

El citado Programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los Municipios. Será monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.

En cuanto a su financiamiento, el artículo 6º señala que

El PEN distribuirá los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan y el índice del nivel de pobreza elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), tomándose dichos valores en una relación de un 60% y 40%, respectivamente. En aquellos casos en que, en una Provincia y/o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se determine más de un índice de los niveles de pobreza, éstos se deberán promediar a los efectos de obtener un valor único.

A los montos correspondientes a cada una de las jurisdicciones deberán deducírseles aquellos que sean producto de beneficios otorgados por el PEN, mediante acuerdos celebrados con los Gobiernos Provinciales, Municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organizaciones sociales y/o confesionales, en el período comprendido entre el 24 y el 31 de diciembre de 2001 y que fueran destinados a programas vinculados al empleo y aplicables durante el primer trimestre del año 2002.

De esta manera, quedaba acotada la cobertura del PJH I a los fondos otorgados por el PEN a cada una de las jurisdicciones, quedando a cargo de los consejos consultivos (CC) municipales y provinciales la determinación de los criterios de focalización y control de los beneficiarios y manteniendo en el

gobierno nacional la definición de los alcances —en cuanto a cobertura y monto de los beneficios— del nuevo programa.

En este marco, durante el primer trimestre de 2002 Chiche Duhalde y el MTESS, Alfredo Atanasof, recorrieron las distintas jurisdicciones firmando convenios con los gobernadores para el financiamiento del programa. En total, el presupuesto destinado al mismo fue de \$ 1.000 millones, llegando a 400.000 jefas y jefes de hogar de desocupados (CL, 30/3/2002: 3). Como veremos en el próximo capítulo, esta práctica le permitió al nuevo PEN acumular capital simbólico, buscando legitimarse frente a los principales agentes políticos que habían provocado la renuncia de los tres gobiernos anteriores.

.....

Como vimos a lo largo del capítulo, durante la fase de consolidación del RSA neoliberal en Argentina, las PASE fueron adquiriendo una centralidad creciente en el campo de las PS y, desde el mismo, en el proceso de legitimación y reproducción del orden social como totalidad.

A pesar de que las mismas se legitimaron como ajenas al campo político, presentándose como racionalmente focalizadas, las PASE constituyeron un espacio político estratégico para la definición, institucionalización y disputa de los sentidos y articulaciones del trabajo y la ciudadanía. A su alrededor se fueron conformando los arreglos institucionales, regulaciones, identidades, tácticas y estrategias de los principales sujetos involucrados en la definición de la CSL: tanto los que se dirigían hacia la consolidación de los núcleos de integración social neoliberal como los que buscaban desnaturalizarlos y transformarlos.

La centralidad política de las PASE y la CSL tuvo su máxima expresión en la triple crisis económica, de legitimidad e integración social de diciembre de 2001. Las OP y el FRENAPPO, principales actores políticos-sociales que, desde sus prácticas organizativas, discursivas y de protesta social, pusieron en cuestión los núcleos de integración simbólica construidos por el neoliberalismo, colocaron a la CSL hegemónica como la principal causa de la desintegración material de la sociedad, contribuyendo a la deslegitimación y caída de un gobierno que buscó, por todos los medios, mantener sus pilares.

Los actores políticos que, en los gobiernos posteriores, intentaron reconstruir la legitimidad e integración simbólica, no pudieron desplazar a la CSL del centro del campo político, formulando “nuevas” PASE. En este sentido, tanto desde la efímera gestión de Adolfo Rodríguez Saa como desde la encabezada por Eduardo Duhalde se buscaron acercamientos tanto a los representantes como a las principales demandas de las OP y del FRENAPPO.

En este marco surge el PJH I, antecedente más directo PJJHD. Si bien, como veremos en los próximos capítulos, en un contexto de alta inflación y crecimiento de los índices de pobreza, indigencia y desocupación -acelerados por la salida devaluacionista-, su impacto no fue significativo en términos estadísticos, sí lo fue en términos políticos.

Desde la génesis de dichos programas y, como continuaremos profundizando en los próximos capítulos, durante todo 2002, el nuevo PEN y los actores socio-políticos dominantes fueron constituyendo alrededor de la *crisis*, la *pobreza* y la *paz social*, tanto la legitimidad del aparato estatal como los principales núcleos de integración simbólica del orden social.

De esta manera, en un proceso atravesado por las disputas entre diversos actores estatales y sociales, se fueron desplazando e institucionalizando los sentidos políticos de la CSL. A partir de la dinámica de las relaciones de fuerza entre dichos sujetos, la CSL fue perdiendo su potencialidad disruptiva, ocupando un lugar central en la reconstrucción de la integración simbólica, pero sin modificar los fundamentos de la desintegración material del RSA neoliberal.

Tercera parte

Emergencia, constitución y límites del PJJHD

Capítulo 5

Emergencia del PJJHD: entre la crisis y la integración social

Son más de un millón de hogares excluidos que buscamos precisamente incluir en el umbral mínimo de dignidad. Todos debemos trabajar muy duro para que, a más tardar, el 15 de mayo, no quede ninguna familia argentina sin ingreso. Esto no es un regalo, es un derecho. Quienes tengan los requisitos y perciban este ingreso como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades laborales o actividades comunitarias. Recibirán 150 pesos mensuales. (...) Estamos creando un nuevo derecho.

Eduardo Duhalde: *Discurso de lanzamiento del PJJHD*

Desde sus orígenes, el PJJHD fue colocado en el centro del campo simbólico-político por todos los sujetos políticos y sociales vinculados al mismo desde los diversos niveles territoriales. A su alrededor fueron definiendo tanto sus identidades, tácticas y estrategias políticas como sus concepciones sobre el CSL y las propuestas de arreglos institucionales desde los cuales abordarla.

En este sentido, en su etapa de génesis se fueron manifestando las relaciones de fuerza entre estos actores buscando hegemonizar sus significados y arreglos institucionales, sabiendo que los mismos tendrían una importancia estratégicas en las posibilidades futuras de mantener o transformar la definición dominante de la CSL neoliberal.

El objetivo del presente capítulo es analizar la centralidad política del PJJHD en su etapa de emergencia –vinculada al PJH I- y las primeras dimensiones desde las cuales comenzó a definir los sentidos y articulaciones del trabajo y la ciudadanía, contribuyendo a la fijación de los núcleos de integración simbólica luego de la crisis de diciembre de 2001. Para ello, elaboramos un mapa del campo de posiciones y relaciones de los principales sujetos, sus discursos, prácticas y arreglos institucionales que participaron en este proceso.

En la construcción de dicho mapa utilizamos como insumos las prácticas discursivas de los agentes sociales y políticos con mayor presencia en los medios masivos de comunicación a nivel nacional durante los meses de gestación del PJJHD –entre enero y abril de 2002-. En las dos primeras secciones del

capítulo organizamos las prácticas discursivas en torno al PJH I y el PJJHD alrededor de dos ejes temáticos surgidos del diálogo entre nuestro marco teórico y la frecuencia de su apariciones en el corpus documental trabajado.

En la primera sección, el eje organizador es la *crisis*, una de las categorías con mayor presencia durante los primeros meses de 2002 en las prácticas discursivas de los sujetos. Asimismo, la misma constituye uno de los significantes más utilizados en el campo político, ya que de su definición y delimitación dependerán los tipos de soluciones socialmente aceptadas y, por ende, en nuestro caso particular, la definición hegemónica de la CSL y de la PS.

En la segunda sección presentamos las acciones y discursos en torno a la formulación de *propuestas de soluciones* a la crisis centradas en el PJH I y PJJHD. A su vez, organizamos dichas posiciones alrededor de la definición de la *población beneficiaria*, los significados del *Derecho Familiar de Inclusión Social* y sus principales críticas. Como veremos en los próximos capítulos, estas últimas categorías irán modificando sus alcances y vínculos en las siguientes fases del desarrollo del programa.

Finalmente, en la tercera sección elaboramos un esquema que sintetiza el recorrido realizado a lo largo del capítulo, conformando el campo de agentes, prácticas y significados constituidos en los orígenes del PJJHD alrededor de las dimensiones seleccionadas. A partir del mismo, reflexionamos en torno a los sentidos de la CSL que se fue constituyendo en esta fase del PJJHD.

5.1. La cuestión socio-laboral en las definiciones de la crisis

Crisis, desocupación, estallido social y diálogo

Los primeros días de enero de 2002, la Iglesia Católica, a través del *Documento Final* de la *Reunión Extraordinaria de Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina* (CPCEA, 2002), formuló una definición de la *crisis terminal* que vivía el país centrada en los *valores morales*:

Los argentinos nos equivocáramos si considerásemos este momento crítico como uno más, y no pusiésemos los remedios morales e institucionales necesarios. Sería lamentable, pues perderíamos una ocasión providencial para crecer como Nación. La crisis terminal que vivimos indica una claudicación grave en la moral social; es decir, en la responsabilidad de la conducta con respecto a la sociedad y a sus diversos componentes.

Asimismo, considerando que todos los sectores sociales y políticos eran responsables de la crisis, proponía la creación de un *espacio de deliberación intersectorial* desde el cual se *examinara a las personas y las instituciones* y se cultivaran los *principales valores morales*:

Sobre esto han de examinarse con sinceridad no sólo las personas sino también las instituciones, privadas y públicas. Sugerimos que todas abran un espacio de deliberación, dispuestas a reconocer graves errores y a adoptar cambios profundos de mentalidad y de comportamientos. Ningún sector e institución puede decir que no es responsable de la situación que sufre la Patria. Este examen han de hacerlo muy especialmente los partidos políticos y los sindicatos, pero también las cámaras empresariales y las entidades financieras. Y, a no dudar, lo han de hacer los tres poderes del Estado y las entidades que dependen de él.

La superación de la crisis que sufre el País exige el cultivo de los valores morales. En especial: la austeridad, el sentido de la equidad y de la justicia, la cultura del trabajo, el respeto de la ley y de la palabra dada.

Haciéndose eco de la propuesta de la Iglesia Católica, el presidente Eduardo Duhalde convocó el 14 de enero de 2002 al *Diálogo Nacional*.¹ En este marco, con el auspicio de la Iglesia y el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se conformó la denominada *Mesa del Diálogo Argentino* (MDA), con representantes de organizaciones sociales confesionales, gremiales, empresarias, partidos políticos y ONGs. Su principal objetivo era reconstruir una base de legitimidad –tanto a nivel nacional como hacia los OIAFT- para el nuevo gobierno, consensuando sus principales líneas de acción.²

Otro actor central, muy cercano a la Iglesia Católica y, como veremos, a las posiciones de la MDA, fue Chiche Duhalde. Como coordinadora del área social sin ocupar ningún cargo oficial, se colocó a la cabeza de la implementación del PJH I (ver Capítulo 4), firmando convenios con todas las jurisdicciones para la distribución de los fondos. Desde ese espacio estratégico para la acu-

¹ Este acercamiento se preanunció desde su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa: “El flamante primer mandatario expresó que la Doctrina Social de la Iglesia (Católica) es nuestra guía y nuestro norte, y que en sus pilares será donde se apoyen todas las acciones de gobierno” (BAE, 2/1/2002: 2).

² A los encuentros organizativos de la MDA concurrieron los obispos Jorge Casaretto y Juan Carlos Maccarone; el representante PNUD, Carmelo Angulo; el vicedirector de Gabinete, Juan Pablo Cafiero; y el diputado José María Díaz Bancalari. Según lo comunicó el vocero del diálogo, José Ignacio López, Duhalde designó al senador Antonio Cafiero para que se integre al grupo coordinador como representante del Gobierno (P12, 19/1/2002: 10).

mulación de capital político frente a los gobernadores y las OP, postuló una asociación entre *emergencia, desocupación y pobreza*, direccionado el sentido de las PS hacia la *asistencia* y desplazando hacia un futuro incierto propuestas que, como la del FRENAPPO, se dirigían hacia la modificación de la matriz distributiva:

La situación es gravísima porque la caída del empleo ha sido espantosa. Este mes de diciembre en Córdoba, en Rosario, en el Conurbano, ha bajado siete puntos más. Esto sigue en un declive que hace que la gente esté cada vez en peor situación. Al pobre de toda pobreza, uno tiene más claro como lo puede ayudar en la emergencia. Pero por el empleado que perdió su trabajo lo único que se puede hacer es darle trabajo. Porque viene de otra formación, de otra cultura. Poner de pie la economía nacional, y que cada sector de la producción empiece a funcionar no se hace de hoy para mañana. Eso tiene que llevar un tiempo, que esperemos que no supere por lo evaluado más de seis meses, donde empezemos a ver resultados. Es un proceso largo. Y la situación social es gravísima. Por eso, en el marco de esta miseria, estamos haciendo un enorme esfuerzo por decir cuántas líneas de acción podemos tener: alimento, subsidio para familia desocupada y medicamento. (...) Esto es importante en el marco de la crisis. Es un enorme esfuerzo; todo lo demás en materia social tiene que ir al freezer (P12, 27/1/2002: 4).³

El 28 de enero, mientras que el PEN y los gobernadores implementaban el PJH I, las OP junto a las asambleas barriales y partidos opositores realizaron la primer movilización multitudinaria contra el nuevo gobierno, centrando sus reclamos alrededor de la generación *puestos de trabajo*:

En el marco de una jornada signada por un calor agobiante, miles de desocupados confluyeron ayer hacia la Plaza de Mayo para demandar la creación de un millón de nuevos puestos de trabajo y amenazaron con realizar la semana próxima "nuevo piquetazo nacional", que contemplaría el corte de rutas en todo el país, en caso de no recibir respuestas positivas a sus demandas en una reunión que mantendrán mañana con el presidente Eduardo Duhalde.

La movilización, que comenzó anoche desde el populoso partido bonaerense de La Matanza y recorrió nada menos que 42 kilómetros cruzando toda la Capital Federal hasta arribar a la Plaza de Mayo, fue llevada adelante por desocupados enrolados en la CCC y los gremios nucleados en la CTA.

³ Ver LN, 25/1/2002: 8.

Además adhirieron a la protesta distintas fuerzas políticas de izquierda como el Partido Comunista, el Partido Obrero y la Izquierda Unida, además de vecinos y algunos comerciantes de los barrios porteños por los que transitó la marcha, como por ejemplo Liniers, Flores y Caballito.

Los líderes paqueteros Luis D'Elía y Juan Carlos Alderete dieron por concluida la movilización frente a la histórica Pirámide de Mayo al anunciar que mañana a las nueve serán recibidos por el jefe de Estado, tras lo cual se realizó la des-concentración en absoluto orden y sin incidentes para lamentar.

En las alocuciones se hizo hincapié en la necesidad de que se ponga punto final al "corralito" financiero y se reclamó a viva voz el cumplimiento de la promesa de crear un millón de puestos de empleo -formulada por el ex presidente Adolfo Rodríguez Saá-.

También se demandó un SEF por \$ 380 para jefes y jefas de familia desocupados más \$ 60 por hijo, además de la liberación de los dirigentes detenidos por cuestiones sociales (CR, 29/1/2002: 2-3).⁴

La *Mesa Socio-Laboral Productiva* fue el primer ámbito de la MDA en iniciar sus deliberaciones el 16 de febrero de 2002.⁵ En dicha ocasión, el obispo Juan Carlos Maccarone expresó la concepción de la Iglesia Católica sobre la *crisis*, su relación con la *desocupación* y su propuesta de extender el PJH I para afrontar el problema en consonancia con la política del PEN:

Nos preocupa la perspectiva de una desocupación del 30%. Por eso si hoy, si en estos días, no puede salir de acá una medida concreta para que se pare la hemorragia de la desocupación, creo que el país no va a tener certeza en la dirigencia.

La exhortación de Maccarone (...) dio la pista acerca de cuál es la preocupación fundamental de la Iglesia sobre la crítica coyuntura del país. La idea en la que estuvieron trabajando ayer Maccarone; el titular de la CGT, Rodolfo Daer, y los ministros de Trabajo, Alfredo Atanasof, y el de la Producción, Ignacio de Mendiguren, pasa por extender a 2,5 millones de personas un subsidio al desempleo. El subsidio rondaría los \$ 150 mensuales a cada uno de los beneficiados, lo que supone una inversión de cerca de \$ 4.500 millones. Hará falta conseguir entonces \$ 3.500 millones porque este subsidio englobaría el que ya está en ejecución para el PJH I, que ya tiene un presupuesto otorgado de \$ 1.000 millones (CL, 17/2/2002: 22).

⁴ Ver CR, 28/1/2002: 2-3; CR, 29/1/2002: 2-3; LP, 29/1/2002: 20-21.

⁵ El trabajo de la MDA se organizó en cinco mesas temáticas: *socio-laboral-productiva*, *salud*, *educación*, *reforma política* y *reforma de la justicia* (CONAYEC, 2003).

Pocos días después, dirigentes de la CTA, la FTV y la CCC -las dos OP con mayor capacidad de movilización a nivel nacional-, fueron invitados a integrar la MDA, lo que acentuó las diferenciaciones entre las OP:⁶

El contraste fue evidente. Mientras el grupo de piqueteros más duros ultimaba los detalles de la jornada nacional de protesta que realizarán hoy, los sectores encabezados por el tándem Luis D'Elía (FTV) - Juan Carlos Alderete (CCC), se sentaron ayer a la MDA; el nombre que resume los intentos de concertación llevados adelante por el Gobierno, la Iglesia y la ONU, buscando descomprimir la situación social (CL, 20/2/2002: 23).

Protesta social, ingreso mínimo y paz social

Durante los primeros meses de implementación del PJH I, se multiplicaron en todo el país las disputas de las OP y grupos de desocupados con los gobiernos provinciales, los intendentes y los recientemente formados *Consejos Consultivos* (CC) –según lo dispuesto por el Decreto 165/2002 (ver Capítulo 4)- por el manejo de los escasos subsidios distribuidos por el PEN:

En Mar del Plata, alrededor de unos 500 desocupados e integrantes de la CCC, del Movimiento Teresa Rodríguez (MTR) y del Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados (MIJP) cortaron dos accesos a la ciudad con motivo al “piquetazo nacional”.

El primer corte se realizó en el cruce de las avenidas 180 y Monseñor Zabala, esta última continuación de la ruta provincial 2. Unas 300 personas, entre integrantes de la CCC, MIJP, Unión de Vecinos Organizados (UVO) y del Movimiento Atahualpa cortaron la continuación de la autovía 2 con la quema de cubiertas y pancartas, en reclamo por la liberación de Alí, por nuevos puestos de los PT y Plan Barrios Bonaerenses.

En Catamarca, el Movimiento de Desocupados y el Polo Obrero cortaron la ruta nacional 33 desde las 10 hs. en reclamo de puestos de trabajos y entrega de bolsones de alimentos, con la modalidad de “corte total”, anticipándose que en caso de no haber respuestas la medida se profundizará hasta que desde el gobierno “nos den respuestas concretas al petitorio”.

Enrique Traverso, del Movimiento de Desocupados y. el Polo Obrero, expresó: “Sólo pretendemos comer junto a nuestros hijos, pero tampoco queremos que nos regalen nada, por ello pedimos puestos de trabajo genuinos”.

⁶ Para una síntesis de las principales diferencias en los orígenes, identidades y estrategias políticas entre las OP en este contexto ver Svampa y Pereyra (2003).

El dirigente criticó al gobernador Oscar Castillo y al senador nacional Luis Barrionuevo (PJ), porque, según dijo, "ambos son conocedores del desmanejo de los PT y los subsidios a jefes y jefas de hogares, donde se otorgaron por complacencia a sus punteros políticos, quienes en forma indiscriminada los entregaron a personas que tienen una ocupación y que nos les corresponde".

En tanto, en Jujuy desocupados de distintas organizaciones, incluida la CCC y el gremio de la construcción, realizaron una protesta frente a Casa de Gobierno, mientras se producían doce cortes de ruta en todo el territorio provincial, con reclamos que iban desde alimentos y puestos de trabajo hasta la libertad de Alí. (...)

En Chaco, desocupados pertenecientes a la CCC cortaron la intersección de las rutas nacionales 11 y 16 en el acceso norte a Resistencia.

Asimismo, en Tucumán, desocupados de la CCC concretaron ayer una decena de cortes, seis de ellos sobre dos rutas nacionales, en demanda de 30.000 planes de trabajo para la organización en todo el país y del pago de los 1.000 puestos de empleos que tienen en la provincia (LP, 21/3/2002: 20).

En este contexto, el PEN comenzó a formular el proyecto de *universalizar* el PJH I como una herramienta de *contención social* para evitar un *estallido social* y lograr *sostener su gobierno*:

El presidente Eduardo Duhalde ordenó a un grupo de ministros que estudie una iniciativa ambiciosa: declarar como un "derecho universal de familia" los programas de empleo para jefes y jefas de hogar desocupados.

En términos prácticos, esto significa que, una vez que Duhalde firme el decreto correspondiente, un millón de beneficiarios podrá exigir el cobro de este subsidio como un derecho adquirido, similar, por ejemplo, al de acceder a la educación primaria.

Este status jurídico evitará que dichos programas queden sujetos al humor político del gobierno de turno o a los vaivenes de la economía. El Estado tendrá la obligación de concederlos hasta que cese la situación de desempleo de las personas cabeza de familia.

La iniciativa tiene una razón política: Duhalde sabe que su supervivencia en el poder depende, entre otras cosas, de la contención social que pueda brindar a los sectores más marginados. Su objetivo es tratar de evitar, por todos los medios, un estallido social que lo obligue a dejar la Casa Rosada precipitadamente (LN, 11/3/2002: 8).⁷

⁷ Ver LN, 24/3/2002: 8; CL, 26/3/2002: 14; CL, 29/3/2002; 11P12, 29/03/2002: 2.

En el mismo sentido, durante estos días los obispos integrantes de la MDA reiteraron la necesidad de ampliar el número de beneficiarios del PJH I para asegurar la *paz social*, asociando los altos índices de *desocupación* con los *estallidos sociales*:

Lo cierto es que una de las razones por las cuales los obispos que integran la MDA -el nucleamiento que busca consensos para sortear la crisis- pidieron la "urgente ampliación" de la ayuda social es, precisamente, para desactivar potenciales convulsiones sociales. "Nosotros pedimos que se multiplicara el subsidio a jefes y jefas de hogar desocupados no sólo por una elemental cuestión humanitaria, sino también para asegurar la paz social y fortalecer la transición", reconoció un integrante del equipo coordinador del diálogo.

Cuando los obispos de la MDA -Jorge Casaretto, Juan Carlos Maccarone y Artemio Staffolani- comenzaron las gestiones para lograr el aumento de la ayuda social, tuvieron presente una ecuación que el analista Rosendo Fraga acaba de precisar: "El 23% de desocupación sin seguro de desempleo es un polvorín a punto de estallar" (CL, 18/3/2002: 7).

A fines del mismo mes de marzo, en un contexto de protesta social creciente, Eduardo Duhalde volvió a hacer alusión al proyecto de *universalización* del PJH I, haciendo especial hincapié en su *dimensión laboral*:

Ayer, mientras las noticias de nuevos saqueos se sucedían, el presidente Duhalde reiteró su decisión de avanzar en la universalización de los planes sociales para jefes y jefas de hogar desocupados, durante una entrevista con distintos canales de televisión.

"Hemos tomado una decisión que, por primera vez en la historia, vamos a hacer una transferencia directa de los sectores de mayores ingresos a los que están últimos, que van a ver duplicada su capacidad de consumo. Esto es por los programas de jefes y jefas de familia con trabajos de 4 horas, que van a llegar a todos", destacó.

En ese sentido, Duhalde consideró que la gente "no quiere subsidios ni regalos ni dádivas" sino "un trabajo" y eso, dijo que "es lo que necesita la Argentina", aunque admitió que "es un trabajo lento en el que estamos empeñados en salir". La propia Iglesia y la ONU -que integran junto al Gobierno el MDA- se comprometieron a colaborar con la iniciativa para que la ayuda social "llegue a los

que realmente la necesitan sin clientelismo de ningún tipo" (P12, 29/3/2002: 2).⁸

5.2. La creación de un *nuevo derecho*

Condición familiar, indigencia y condición laboral

Desde los primeros días de su gestión el presidente Eduardo Duhalde definió a las *familias sin ingresos* como los principales beneficiarios del PJH I. En un mismo movimiento ponía en el centro la asociación entre *crisis y pobreza* y, simultáneamente, acotaba el significado de esta última al de *familias con hijos menores o discapacitados en situación de indigencia*:

Duhalde destacó que el mayor problema actual es cómo se ha ido incrementando la pobreza. "El Presupuesto nacional tiene que ser aprobado espero en un plazo máximo de 15 días y ahí no puede faltar que todos los jefes y jefas de hogar que no tengan ningún ingreso, a partir de ahora, tengan una especie de salario social que tiene que ver con el empleo y la capacitación", adelantó. Explicó que ese programa "llegará a 650 mil o un millón de familias porque no está cuantificado, pero vamos a llegar a todos", afirmó (La Razón, 18/1/2002: 6).

Los destinatarios del plan serán jefas o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años. Ese tope no correrá para las familias con hijos discapacitados, y también tendrán una partida especial las embarazadas (CL, 17/1/2002: 21).

En el mismo sentido, al hacerse cargo del área social, Chiche Duhalde diferenció el PJH I de la versión lanzada por Adolfo Rodríguez Saa pocos días antes, haciendo hincapié en la *condición familiar* de los beneficiarios –cuya *contraprestación* estaría vinculada a la *salud y educación de sus hijos*– y tomando distancia de su *condición laboral*:

La Primera Dama expuso ayer cómo dará batalla a las urgencias sociales. Por un lado, dijo que el "millón de puestos de trabajos", anunciados por el fugaz Adolfo Rodríguez Saá, de ahora en más se entregará en forma de subsidios para jefes y jefas de hogar. Que serán un millón de beneficiarios quienes no tendrán que trabajar. Deberán, eso sí, capacitarse profesionalmente y garanti-

⁸ Pocos días antes, un encuentro entre "Duhalde y los integrantes de la mesa del consenso se realizó en la casa de ejercicios espirituales monseñor Aguirre, de Victoria. En diálogo radial, Staffolani (obispo miembro de la MDA) calificó esa reunión como "muy linda, muy cordial y muy distendida", y afirmó que "cuando pase el tiempo, esos encuentros van a ser tomados como un ejemplo en un momento difícil de crisis tan profunda como la que vivimos". Añadió que "lo que estamos proponiendo algunos obispos es que esta gente tenga también, al recibir esto, la posibilidad de contribuir con algún trabajo". Adelantó en este sentido que "hay posibilidades ciertas. El Presidente deja las puertas abiertas para estudiar otra forma" (LP, 14/3/2002: 5).

zar que sus hijos vayan a la escuela. En cuanto al monto, serán \$ 200 por cada beneficiario (La Razón, 8/1/2002: 6).⁹

Parándose sobre la vinculación entre *emergencia social y escasez de recursos*, una de las bases simbólico-políticas constitutivas de la PS del gobierno de Eduardo Duhalde (ver Capítulo 6), éste último y su esposa definieron a los destinatarios del PJH I como el *sector más pobre de la sociedad*:

El sector más pobre de la sociedad debe saber que estamos haciendo esfuerzos enormes por garantizarle alimento, subsidio por empleo y medicamento, en el marco de un país que no tiene más recursos, que no tiene nada, que fue vaciado. Eso es lo máximo que podemos hacer en esta etapa de crisis tan profunda. Ni siquiera podemos pensar en un programa de promoción (P12, 27/1/2002: 4).

En la misma línea de focalización de las PS hacia el sector social más pobre, la Iglesia Católica, desde los comienzos de las deliberaciones de la MDA, exigió como requisito fundamental para la implementación del PJH I la creación de un *padrón único de beneficiarios* (PUB) conformado a partir de los *listados de indigentes* enviados por todas las jurisdicciones (ver Capítulo 7):

Otra de las quejas que la Iglesia ha puesto de manifiesto es la falta de "un listado de indigentes". Los funcionarios no se animaron a decir que hay muchos gobernadores que están escamoteando esa información. Según trascendió, un obispo anticipó que si el padrón único de carenciados no está en tiempo y forma darán a conocer con nombre y apellido a los responsables de ocultar información para seguir haciendo clientelismo político (CL, 24/2/2002: 17).

Luego de un largo proceso en el que jugaron roles fundamentales tanto la Iglesia Católica -desde la MDA- como la protesta social –principalmente la protagonizada por las OP-, en abril de 2002 se anunció la creación del PJJHD. En la definición de este nuevo programa, a la categoría de *familias sin ingresos* se incorporaron las de *derecho e inclusión social*:

Con una gran publicidad oficial, el Gobierno prepara un relanzamiento de los planes de empleo para jefes y jefas de hogar desocupados, con hijos menores de 18 años, para ampliar el universo de asistidos en todo el país.

En la actualidad, este programa alcanza a casi 300.000 beneficiarios y su concesión depende de una inscripción previa del solicitante, lo que acarreó nume-

⁹ Ver CL, 8/1/2002: 14.

rosos problemas en las provincias, incluso denuncias de clientelismo político en muchas de ellas.

El presidente Eduardo Duhalde, entonces, firmará un decreto (que deberá avalar el Congreso) para convertir este plan en un derecho familiar de inclusión social, es decir, que permita acceder a él a todos los desocupados con hijos en edad escolar. Este sistema, que fue analizado por el Presidente el viernes último, incluirá a 1.200.000 beneficiarios (LN, 1/4/2002: 7).¹⁰

Pocos días después, Chiche Duhalde planteó el sentido del *derecho familiar universal a un ingreso mínimo* creado a partir del Decreto 565/2002, poniendo como centro la asociación entre *desocupación, indigencia y paz social*:

En el encuentro de ayer, la esposa del Presidente explicó el nuevo plan social de "derecho universal", para jefes y jefas de hogar con hijos menores de 18 años y familias que no tengan ningún miembro con empleo. "El Gobierno nacional está concentrado en terminar con la indigencia, que no es terminar con la pobreza -les dijo-. Que al menos haya un ingreso en todas las familias argentinas, que el Gobierno fijó en 150 pesos". (...)

Diferenció el plan oficial del que propuso la CTA "en la cantidad de recursos a entregar, no en el fondo de la cuestión. Si dispusiéramos el salario que ellos proponen, estarían ganando los desocupados más que los trabajadores, y estaríamos generando vagos", agregó Chiche.

"Mi marido sabe que lo primero es lograr la paz social, y que tranquilizar a nuestro pueblo significa garantizarle un mínimo ingreso. Hoy, el resultado (del trabajo de Duhalde) es que hay mucha más paz social. Miren el país (...) y verán que empieza la gente a tranquilizarse", dijo Chiche mientras, fuera del recinto, docentes en huelga agitaban sus banderas y se concentraban desocupados locales (CL, 6/4/2002: 18).

El MTESS presenta al PJJHD con el mismo sentido:

Lo importante es mantener la paz social -aseguró a *La Nación* el ministro de Trabajo, Alfredo Atanasof-. Esta va a ser la red de contención más poderosa del país (LN, 1/4/2002: 7)

Simultáneamente a las definiciones citadas, retomando la letra (aunque no el contenido) del SEF, desde el MTESS se definió a los beneficiarios del PJH I y el PJJHD como *desocupados* y al beneficio como un *seguro de empleo*:

El titular de la cartera de Trabajo dijo que durante el año actual el Estado sólo podrá atender un seguro de empleo o programas de asistencia laboral para

¹⁰ Ver CL, 29/3/2002: 11; CL, 30/3/2002: 3; LN, 30/3/2002: 7.

650.000 desocupados, que es el plan que está vigente. Para ello, el presidente Eduardo Duhalde diagramó un presupuesto de \$ 1.000 millones. De esta manera, un total de 500.000 desempleados se verán cubiertos en este año con planes de empleo y 150.000 jefes y jefas de hogar sin trabajo tendrán un seguro de empleo (LN, 23/2/2002: 12).

El Derecho Familiar de Inclusión Social

El 3 de abril de 2002 el PEN firmó el Decreto 565/2002 (ver Anexo II). En sus considerandos, se colocó a los diagnósticos y las recomendaciones de la MDA como uno de los fundamentos para la creación del *Derecho Familiar de Inclusión Social* (DFIS):

Que todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable.

Que, en ese orden de ideas, y tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por la MDA, resulta procedente dictar las normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social.

Que, de las conclusiones desarrolladas por el Diálogo Argentino, surge la necesidad de universalizar urgentemente el PJH I, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.

Articulando la *condición familiar* y la *condición laboral* alrededor del eje de la *emergencia*, en el citado decreto se definieron los alcances temporales, los sujetos a los que estaba dirigido el programa y las vías que el mismo creaba para garantizar el acceso al DFIS:

Art. 2º.- Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR para ser aplicado mientras dure la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, que por este Decreto se ratifica hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. (...)

Art. 3º.- El PROGRAMA tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los titulares indicados en el artículo 2º con el fin de garantizar el DFIS asegurando:

- a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2º;
- b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal;
- c) su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral;
- d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.¹¹

El mismo día de la firma del decreto, Eduardo Duhalde presentó al nuevo DFIS en un discurso emitido por la cadena nacional de emisoras de radio y TV, destacando la vinculación entre, por un lado, el *derecho familiar a un umbral mínimo de dignidad* y, por otro, el *deber de realizar una contraprestación*:

Son más de un millón de hogares excluidos que buscamos precisamente incluir en el umbral mínimo de dignidad. Todos debemos trabajar muy duro para que, a más tardar, el 15 de mayo, no quede ninguna familia argentina sin ingreso. Esto no es un regalo, es un derecho. Quienes tengan los requisitos y perciban este ingreso como contraprestación deberán capacitarse e integrarse paulatinamente a actividades laborales o actividades comunitarias. Recibirán \$ 150 mensuales. (...) Estamos creando un nuevo derecho. En la Argentina no tenemos una experiencia que haya comprendido a tantas familias (LN on line, 3/4/2002).¹²

Reproducción de la estructura socio-laboral y del régimen político

La asociación entre *derecho a un ingreso mínimo* para jefes y jefas de hogar desocupados y el logro de la *inclusión* y la *paz social* presentó un alto grado de aceptación entre los actores socio-políticos nacionales vinculados al

¹¹ En la Resolución 312/2002 (ver Anexo II) del MTESS, fechada el 16 de abril de 2002, se reglamentaron las condiciones de las contraprestaciones y las responsabilidades de los CC municipales con respecto a las mismas. En nuestro trabajo abordaremos especialmente las *actividades comunitarias* ya que, como veremos luego, las mismas concentraron el 94% de las contraprestaciones durante 2002.

¹² En el mismo sentido, Monseñor Casaretto, representante de la Iglesia Católica en la MDA, destacaba al PJJHD como su principal logro: “En primer lugar, hay algo muy positivo que salió de la MDA que es el derecho de inclusión social. En la MDA se pergeño que todo aquel padre, madre de familia que está desocupado tiene derecho a recibir una retribución. Que por supuesto esta retribución no debe ser gratuita, debe ser con una contraprestación, ya sea de trabajo o por lo menos de escolaridad de los hijos, pero si es posible de trabajo. Pero esto debe ser reconocido como un derecho, que salió de la MDA y se está implementando en este momento y creo sinceramente que el plan social que responde a este derecho es algo inédito en Argentina” (CONAYEC, 2003: 13-14).

PJJHD. Desde el campo sindical, las únicas voces críticas con presencia en los medios masivos provinieron de representantes de la CTA y del FRENAPO:

Mientras que Daer se mostró "satisfecho" por la iniciativa oficial por la que se otorgarán \$ 150 para jefes y jefas de hogar desocupados, De Gennaro cuestionó la medida porque "es ineficiente para resolver el problema de fondo".

En tanto, el jefe de la CTA expresó su oposición a la iniciativa porque "evidentemente lo que se hace hoy es convalidar un salario mínimo que no incluye a la familia y no produce la universalidad que nosotros planteábamos sobre un shock para la distribución del ingreso".

"Lamentablemente hemos tenido una diferencia conceptual muy grande" con el gobierno, porque el proyecto "no resuelve el tema de la pobreza, ni siquiera se puede resolver de esta manera la terminación de la indigencia", advirtió De Gennaro.

Señaló que "si sale así el decreto, no resolverá el problema de fondo que creemos tiene hoy esta realidad crítica que vive el pueblo ni tampoco servirá como instrumento de reactivación económica" (LP, 3/4/2002: 2).

Pero además de tener un alcance limitado, el programa sufrirá también los efectos de la devaluación y el alza de precios. Con el dólar a casi tres pesos, el monto que recibirán los beneficiarios equivaldrá a U\$S 60, lo que en la práctica podría funcionar como piso salarial para la actividad económica. "Se está validando una estructura distributiva regresiva, donde el nuevo salario mínimo son U\$S 60", cuestionó Lozano en diálogo con este diario (P12, 4/4/2002: 13).

Asimismo, un día después de estas declaraciones, desde un documento publicado a nivel nacional, el director del *Instituto de Estudio y Formación* (IEF) de la CTA, Claudio Lozano, analizaba el nuevo PJJHD, vinculando el sentido de la *contención social* a la *restitución de las condiciones de legitimidad* del régimen político luego de la crisis de diciembre de 2001:

(...) esta direccionalidad no puede desgajarse del intento de restituir condiciones de legitimidad y eficacia electoral para el PJ sobre un espacio social que le ha sido normalmente afín y que en los últimos años, de la mano de la depresión económica, la expansión de la desocupación y la pobreza, así como por la emergencia de las organizaciones territoriales de desocupados (piqueteros), comenzó a tomar distancia de la estructura Justicialista. Más aún, lo expuesto resulta especialmente cierto frente al colapso económico de la Provincia de Buenos Aires y particularmente en el segundo cordón del Conurbano. (...)

Asimismo, retoma y actualiza la propuesta del FRENAPO:

Los actores que tuvieron un rol central tanto en la definición de los problemas que debía solucionar como de los contenidos finales del PJJHD fueron:

- Desde el aparato estatal (en el lado izquierdo del esquema): el Presidente Eduardo Duhalde; la coordinadora del área social, Chiche Duhalde; y el MTESS, Alfredo Atanasof.¹³
- Desde la sociedad civil (en la parte superior del esquema): las OP, la CTA, el FRENAPO y la MDA, espacio intersectorial organizado por la Iglesia Católica –su principal vocero- y la ONU.¹⁴

Como vimos en la primer sección del capítulo, uno de los espacios desde los que se fueron definiendo tanto el PJH I como el PJJHD es la *crisis* (en el esquema figura dentro del óvalo marcado con una línea punteada):

- Durante toda la etapa, las OP tuvieron un alto grado de movilización junto a las asambleas barriales y otros actores sociales, expresando desde sus reclamos de “que se vayan todos” la crisis de legitimidad del orden social hegemónico. Asimismo, mantuvieron la alta politización de la CSL desde la demanda por el “millón de puestos de trabajo” anunciados por el ex presidente Adolfo Rodríguez Saa y por la concreción del SEF impulsado por FRENAPO, que había logrado un importante impulso simbólico-político a fines de 2001.
- Retomando la recomendación de la Iglesia Católica –para resolver la *crisis* en los *valores morales* y reconstruir una base de *legitimidad* para el nuevo gobierno-, el Presidente Eduardo Duhalde convocó a la MDA, la que a su vez incorpora a dirigentes de la FTV, la CCC (OP mayoritarias) y la CTA.
- Tanto desde la MDA como desde el PEN –especialmente el Presidente Eduardo Duhalde, Chiche Duhalde y el MTESS- colocaron en el centro de la *crisis* a la *emergencia*, definiéndola desde una línea que articulaba a los *valores morales*, la *protesta social*, los *estallidos sociales*, la *indigencia* y la *desocupación*.

¹³ Es significativo que no haya participado de los debates que dieron origen al PJJHD ningún legislador nacional, cuando, desde los enunciados oficiales, se estaba definiendo la creación de un *nuevo derecho*. Por otro lado, tampoco los gobernadores provinciales ni los intendentes tuvieron un rol relevante en esta etapa (más allá del rol de receptores de las partidas destinadas a cada jurisdicción para el PJH I), cuando se presentaron como políticas descentralizadas.

¹⁴ La escasa participación de las dos CGT en este proceso resulta llamativa, estando la cuestión laboral en el centro de los acciones y posiciones discursivas que constituyeron al PJJHD.

- Desde este espacio se fueron desplazando los sentidos de los reclamos de las OP, la CTA y el FRENAPO (puestos de trabajo y SEF) hacia un número limitado de *subsídios* focalizados para las *familias sin ingresos* –PJH I- como la única PS posible e imprescindible en la *emergencia*.

Sin embargo, tanto la continuidad en los reclamos de las OP y la CTA como las demandas de la MDA impulsaron al PEN hacia la reformulación del PJH I en el PJJHD. Desde su lanzamiento, se lo colocó como solución a las crisis desde varios niveles (en el esquema, dentro del óvalo marcado con una línea continua):

- *Universalización*: desde la MDA y el PEN se la definió como la única solución para lograr la *contención* y la *paz social*. Asimismo, se la colocaba en el marco de una ampliación del PJH I, manteniendo su carácter focalizado hacia las familias *sin ingresos (indigencia)* y *sin trabajo (desocupación)*. Esta centralidad de la familia como sujeto de derechos se vincula al diagnóstico de la crisis en los *valores morales* y la lugar protagónico otorgado por la Iglesia Católica al ámbito familiar como transmisor de los mismos.
- *DFIS*: desde los discursos del PEN y el decreto de creación del PJJHD se lo circunscribió a la *inclusión* de todas las familias sin ingreso y sin trabajo en el *umbral mínimo de dignidad*. Consistía en el otorgamiento de un *ingreso mínimo* (\$ 150) a cambio de *contraprestaciones* destinadas tanto a la *integración familiar* -educación y salud de los hijos- como *laboral* -terminalidad educativa, capacitación, trabajos comunitarios o en empresas privadas-.
- *Críticas*: en este contexto, los representantes de la CTA fueron los únicos en ubicar el sentido del PJH I y el PJJHD tanto en la *reconstrucción de la legitimidad del régimen político* como en la *convalidación de un salario mínimo* de \$ 150.

.....

Como vimos en los capítulos anteriores, entre fines de 2001 y comienzos de 2002 los sujetos sociales que protagonizaron las protestas sociales mantuvieron la asociación de la crisis con la falta de legitimidad de la megacorporación gobernante y los límites del RSA neoliberal para formular nuevos núcleos de integración social. En este contexto, la demanda por una nueva CSL, expre-

sada en el pedido de puestos de trabajo y la concreción de la plebiscitada propuesta del SEF del PRENAPO, se mantuvo en el centro del campo político.

A lo largo de este capítulo vimos cómo los principales los agentes del gobierno iniciado en enero de 2002, articulados principalmente con la Iglesia Católica, fueron desplazando los sentidos de la crisis y, a partir de la misma, fueron construyendo una nueva definición hegemónica de la CSL. Utilizando el capital político proveniente de la MDA -auspiciada por agentes con un alto nivel de capital simbólico como la Iglesia Católica y potenciada por la incorporación de los principales sujetos sociales a nivel nacional-, el PEN buscó resolver la crisis de legitimidad del aparato estatal.

Desde ese espacio y sus intervenciones públicas, los principales actores sociales y estatales fueron utilizando la violencia simbólica legítima para desplazar los sentidos de la crisis, posicionándola como un espacio que integraba los valores morales, la amenaza de estallidos sociales y la indigencia y la desocupación. Así la misma se fue despolitizando, debilitando su potencialidad disruptiva y definiéndose como una *emergencia catastrófica* para cuya solución eran imprescindibles *acciones de rescate* que sólo podían llevar adelante los agentes de la megacorporación dominante.

En este proceso se mantuvo la centralidad de la CSL en el espacio político y desde el mismo se fueron redefiniendo sus sentidos en torno a la génesis del PJH I y el PJJHD. Dichos programas fueron colocados como soluciones a la crisis, a partir del logro de la *contención social*, categoría que fue utilizada con dos significados que podían ir juntos o separados: a) la *pacificación social* y/o b) la *integración social* –en condiciones mínimas- de la población excluida.

En este sentido, la definición del DFIS surgido en la fase de génesis del PJJHD comenzó a expresar el sentido que tendría la *universalidad* dentro del RSA neoliberal. En dirigirse a modificar las condiciones de desintegración material de la sociedad –mejorando las condiciones para la participación de los sujetos desde su dimensión genérica-, se dirigiría a contener sus bordes, cubriendo a las familias más pobres –sin ingresos ni trabajo- e *integrándolas*, a través de un subsidio inferior al salario mínimo y a la línea de indigencia, en una condición de ciudadanía marginal –evitando así su disfuncionalización-.

De esta manera, alrededor del PJH I y de la génesis del PJJHD se fue desplegando un proceso contradictorio de hegemonización de la CSL en la ac-

tual etapa del RSA neoliberal. Por un lado, los agentes de la megacorporación dominante fueron rearticulándose y reconstituyendo su legitimidad alrededor de la contención y la pacificación como núcleos de la integración simbólica. Por otro lado, los actores sociales enfrentados a las condiciones de desintegración material del orden social dominante, continuaron constituyendo y fortaleciendo sus identidades, prácticas y estrategias alrededor de la disputa por la CSL.

Como veremos en los próximos capítulos, si bien se fueron fijando algunos núcleos de sentido dominantes en dicho proceso de hegemonización, el dinamismo en las correlaciones de fuerzas entre los sujetos sociales y políticos interpelados por estas PS nos impiden hablar de “resultados finales”. En cambio, los sentidos hegemónicos de la CSL continuarán “abiertos al curso de la lucha social y política” (Danani y Lindenboim, 2003: 262).

Capítulo 6

Constitución del PJJHD: entre el financiamiento y el control

Esta nueva modalidad de *hacer política*, despojándola de todo su real potencial transformador, se basa en la sofisticada construcción y en la insistente reproducción de un mensaje a la sociedad que denominamos *el mensaje de la impotencia* y que (...) tiende a transformar la *desafiliación* en *desafección*.

Alfredo R. Pucciarelli: *La democracia que tenemos*

Como vimos en el capítulo anterior, el proceso de génesis del PJH I y del PJJHD estuvo marcada por la tensión entre la *crisis* y el *orden*, por cuya definición pugnaban los principales sujetos políticos y sociales a nivel nacional en el contexto de la salida devaluacionista. En torno a dichos ejes se fueron definiendo los significados y alcances políticos de dichos programas y rearticulando los agentes de la megacorporación dominante, reconstruyendo su legitimidad y los pilares de la integración simbólica, sin modificar los fundamentos de la desintegración material del RSA neoliberal.

El objetivo del presente capítulo es continuar con la construcción del objeto de la tesis, analizando el proceso de constitución del PJJHD. Con dicho fin, mantenemos la estrategia utilizada en el capítulo anterior: presentar las escenas, los principales actores y sus prácticas discursivas en torno a dicho plan construyendo, a partir de un diálogo con nuestro marco teórico, la objetividad del fenómeno. En este sentido, a partir del análisis del *corpus*, identificamos en esta fase dos escenarios centrales interrelacionados: la fijación de las *fuentes del financiamiento* del programa y la institucionalización de su *gestión y control*.

En la primer sección del capítulo abordamos el proceso político de definición de las *fuentes de financiamiento* del PJH I y del PJJHD. En este escenario tuvieron un rol protagónico los agentes de la megacorporación dominante y sus esfuerzos por reconstruir los pilares macroeconómicos del RSA neoliberal, quedando en una posición marginal propuestas –como el SEF del FRENAPO– que se dirigían a modificar su matriz distributiva. De esta manera, se pusieron los principales límites a los alcances redistributivos de ambos programas.

En la segunda sección desarrollamos los principales momentos del proceso de disputa e institucionalización del PJJHD en torno a su *gestión y control*.

Aquí se evidencia la centralidad política que mantuvo el programa en su fase de consolidación. Si bien se conformaron espacios en los distintos niveles territoriales en los que las OP tuvieron un alto nivel de participación, sus posibilidades de decisión en el campo de las PS fueron debilitándose a medida que volvían a acumular capital político los agentes estatales. Entre los mismos, luego de un proceso de disputa, el PEN logró posicionarse en un lugar central, por encima de los gobernadores provinciales y los intendentes municipales.

Como sintetizamos en el esquema de la sección final, alrededor de estos dos escenarios se fueron disputando, definiendo e institucionalizando las posiciones de los principales sujetos políticos y sociales, tanto a nivel nacional como en cada ámbito territorial, en torno al PJJHD. De esta manera, se consolidaron los arreglos institucionales del aparato estatal y las relaciones de fuerza entre los actores que, como veremos en el próximo capítulo, terminarán de definir los alcances de la cobertura, los tipos de derechos y, por ende, los criterios para la evaluación y continuidad del programa.

6.1. La fragilidad del financiamiento

El aporte patriótico

Unos días antes del lanzamiento del PJH I (ver Capítulo 4), el ME, Remes Lenicov, le puso una cifra al presupuesto destinado a su financiamiento, a partir de la unificación de partidas presupuestadas para otros programas del área social y la reasignación de fondos destinados a otras áreas de gobierno:

Los más pobres ya pusieron mucho, por eso vamos a poner \$ 1000 millones para jefes y jefas de hogar desempleados, y \$ 350 millones para comida. La Argentina bajó un escalón, hay que sincerar la realidad. Si nosotros podemos rearmar este rompecabezas e ir creando las condiciones de normalidad en seis, ocho meses, empezamos a salir (LN, 20/1/2002: 6).

Tanto el monto como el origen del presupuesto destinado al PJH I estaban muy lejos de los que habían propuesto pocos días antes los representantes de la CTA y del FRENAPO al presidente Eduardo Duhalde:

De Gennaro sostuvo que el Presidente pidió al FRENAPO que se incorpore al debate por la concertación, convocado por el gobierno, la Iglesia y las ONU, que comenzará mañana y cuyo lanzamiento se conocerá esta noche.

En cuanto al SEF para jefes y jefas de hogar, así como asignaciones por hijo y \$ 150 para ancianos sin jubilación "se puede hacer con el 10 % del presupuesto nacional con el que se podría conseguir reactivar la economía", dijo.

"Con el 10 % del presupuesto se acaba la pobreza en la Argentina", puntualizó De Gennaro y propuso cobrar impuestos progresivos, como "aportes patronales perdonados a los hipermercados, al sector financiero, empresas públicas privatizadas, así como la eliminación de las administraciones de fondos de pensión privadas", concluyó (CR, 15/1/2002: 15).¹

Desde el inicio de sus deliberaciones, la MDA comenzó a impulsar la ampliación del PJH I, planteando, junto al PEN, la necesidad de buscar nuevas fuentes de financiamiento y dirigiendo la mirada hacia los OIAFT y hacia a un *aporte patriótico* de las empresas beneficiadas por la *pesificación*:

La exhortación de MacCarone, realizada al abrirse la Mesa Socio-Laboral que sesionó en el colegio Jesús María ubicado en Talcahuano al 1200, dio la pista acerca de cuál es la preocupación fundamental de la Iglesia sobre la crítica coyuntura del país. La idea en la que estuvieron trabajando ayer MacCarone; el titular de la CGT, Rodolfo Daer, y los MTESS, Alfredo Atanasof, y el de la Producción, Ignacio de Mendiguren, pasa por extender a 2,5 millones de personas un subsidio al desempleo. El subsidio rondaría los \$ 150 mensuales a cada uno de los beneficiados, lo que supone una inversión de cerca de \$ 4.500 millones. Hará falta conseguir entonces \$ 3.500 millones porque este subsidio englobaría el que ya está en ejecución para los jefes y jefas de hogar, que ya tiene un presupuesto otorgado de \$ 1.000 millones.

¿Quién pondría la plata? El Gobierno -con el respaldo de la Iglesia detrás- saldría a pedir préstamos al BM y al BID. Y junto con la CGT se harían gestiones ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para que algunas naciones europeas hagan su aporte. Y también buscarán que los sectores beneficiados con la pesificación aporten su esfuerzo (CL, 17/2/2002: 22).

Ante la dificultad de conseguir los préstamos acordados con el BM y el BID, debido a que estaban atados a un previo acuerdo con el FMI -con quienes se mantenía la situación de *default*-, la MDA, desde el marco de la emergencia

¹ En este sentido, pocos meses después Claudio Lozano (2002a), director del IEF de la CTA, afirmaba: "En lugar de transferir U\$S 12.000 millones anuales -\$ 12.000 millones de diciembre 2001- a desocupados, ancianos y menores tal cual lo planteaba la propuesta del FRENAPO, ha transferido U\$S 13.132 millones -\$ 36.769 millones de hoy- en apenas tres meses a los principales grupos empresarios con orientación exportadora y propietarios de dólares acumulados en el exterior por una cifra equivalente a un año de PBI argentino (según la estimación del Ministerio de Economía la fuga asciende a U\$S 105.000 millones). En suma, se mantiene abierta la fábrica que produce pobres y sólo se intenta instrumentar un mecanismo de contención."

social y la crisis de valores morales (ver Capítulo 5), reforzó el pedido de *contribuciones excepcionales* a los agentes del aparato estatal y las grandes empresas *beneficiados por el modelo*:

Preocupados por la grave situación de pobreza y marginación social que afecta a millones de argentinos, los integrantes de la MDA reclamaron ayer a políticos y empresarios que realicen un "esfuerzo patriótico" y consigan los \$ 2500 millones necesarios para reforzar el presupuesto de ayuda social.

Representantes del Gobierno, la Iglesia y las ONU, los tres pilares de la concertación, difundieron un comunicado en el que pidieron la instrumentación sin dilaciones de un subsidio a jefes y jefas de hogar desempleados y "contribuciones excepcionales" del aparato del Estado y de los sectores empresariales más beneficiados por el modelo económico.

Los dardos de obispos y funcionarios apuntaron tanto a grandes empresas beneficiadas por la devaluación del peso como a sectores del aparato público que se resisten a efectuar ajustes, más allá de las declamaciones.

"Debe haber equidad en el costo del pago de la crisis. Y aquí nadie puede hacerse el distraído", afirmó una fuente de la MDA (LN, 22/2/2002: 13).²

De esta manera, la MDA —especialmente los representantes de la Iglesia Católica— sostenía sobre la *ausencia de recursos estatales* la necesidad de una *redistribución del ingreso*. Asimismo, vinculándola a su diagnóstico de la crisis en los valores morales (ver Capítulo 5) pone dicho *aporte patriótico* como una *cuestión moral de renunciamiento y concientización* de los sectores dominantes, desplazando el tema de las reformas en la matriz distributiva del RSA, solicitada por la CTA y el FRENAPO (ver Capítulo 4):

La Iglesia pidió, una vez más, que haya gestos de renunciamiento. Si bien voceros de la MDA dijeron que "se advirtió una mayor concientización de la clase dirigente y política", los participantes cuestionaron "a los sectores de poder económico que aún no dieron señales concretas".

Los obispos consideraron que "para la instrumentación del seguro de desempleo se necesitan unos \$ 3000 millones, y como el Estado llegó al tope de su asignación presupuestaria es hora de que el aporte lo hagan quienes más poseen", en alusión a las empresas privatizadas y a las de mayores ingresos.

Fuentes de la MDA dijeron que se prevé que los sectores económicos realicen contribuciones extraordinarias, aunque todavía no está definido cómo se harán.

² Ver CL 23/2/2002: 6.

"La idea es generar un fondo fiduciario especial, para el que algunos grupos comprometieron aportes", confiaron las mismas fuentes (LN, 24/2/2002: 11).³

El presidente Eduardo Duhalde retomó en varias ocasiones las dos proposiciones del argumento de la MDA: a) la *ausencia de recursos estatales* ocasionada por las *políticas perversas de los gobiernos anteriores* exigía b) un *esfuerzo extraordinario* materializado en un *gravamen excepcional*:

Fue la segunda emisión de "Conversando con el Presidente", el programa que se emite tres veces por semana por Radio Nacional y que Duhalde quiere utilizar como vía de comunicación de sus ideas. "A la Argentina que tenemos hay que levantarla con esfuerzo y un trabajo enorme que está refundida por una política perversa que ha llevado al país a esta situación y que en su agonía terminó con la convertibilidad", dijo el Presidente. Una de las estrategias comunicacionales de la Rosada ante las protestas pasa por aclarar que el país está quebrado y que no hay plata para nada (P12, 30/1/2002: 8).

Eduardo Duhalde ya tomó la decisión y puso a un equipo de colaboradores a trabajar en el tema: el Gobierno prepara un proyecto para crear "un gravamen excepcional" que deberían pagar los grandes grupos económicos, las empresas privatizadas que obtuvieron ganancias importantes durante la década de la convertibilidad y los sectores exportadores, que se beneficiaron con la devaluación del peso (CL, 23/2/2002: 6).⁴

De esta manera, el PEN buscaba *transmitir señales* hacia los sectores beneficiados por la devaluación y hacia los OIAFT sobre las *concesiones* que había que hacer para recuperar la *paz social* –asociada a la *pobreza extrema* (ver Capítulo 5)- sin realizar reformas estructurales en el RSA neoliberal:

Hacia adentro busca mostrar que se esfuerza por repartir las cargas de manera equitativa. Si los que menos tienen son los que más sufren, por lo menos es una señal -le dijo un ministro a este diario- que "los que están arriba hagan un esfuerzo y colaboren para integrar a una vida digna a los excluidos".

También es un mensaje hacia el exterior, sobre todo al FMI y a los EE.UU. El Gobierno les está diciendo que con esfuerzo propio trata de corregir la pobreza extrema. Si estos recursos no alcanzan, sólo recién se acudirá a los créditos pendientes del BID y del BM, por U\$S 2.000 millones para ayuda social. Pero

³ "En una solicitada publicada el pasado 24 de febrero, la MDA destacó que la ayuda social "debe financiarse con contribuciones excepcionales de los grupos o sectores más beneficiados e inmediatas reducciones de gastos de los aparatos públicos, nacionales y provinciales" (LP, 6/3/2002: 3).

⁴ Ver LN, 26/2/2002: 7; LN, 1/3/2002: 10; CL, 3/3/2002: 3-4.

esos fondos, recién llegarán una vez que la Argentina acuerde con el FMI (CL, 3/3/2002: 3-4).

Entre las retenciones a las exportaciones y los créditos externos

Luego de varias peleas entre el ala política y el ala económica del PEN, el impuesto extraordinario para financiar el PJJHD asumió otra forma, de más rápida recaudación y aprobada por el FMI:

(...) la resistencia de los ministros de Economía, Jorge Remes Lenicov, y de la Producción, José Ignacio de Mendiguren, logró postergar la idea (del tributo extraordinario). En su reemplazo, Remes Lenicov anunció anteayer que se aplicará la otra alternativa que se barajaba: la imposición de retenciones a todos los sectores exportadores -del 10% a los productos primarios y del 5% a los manufacturados- para financiar la política social.

"Lo que hizo Duhalde fue optar por cuál impuesto se aplicaría primero. Y eligió las retenciones, de más fácil recaudación y de menos objeciones del FMI", dijo un funcionario técnico que trabajó en ambas alternativas. Los exportadores, razonó la fuente, también resultaron beneficiadas por la devaluación.

El fisco recaudará así unos U\$S 1.400 millones, es decir, \$ 2.800 millones. Si se suman los \$ 1.400 millones del presupuesto 2002 para planes laborales, el fondo fiduciario totalizará \$ 4.200 millones, lo que permitiría llegar a casi todos los desocupados, estiman cerca del MTESS (LN, 6/3/2002: 10).⁵

A pesar del nuevo anuncio, ante la presión de los sectores petrolero y del campo, el presidente retrocedió en su decisión, ocasionando una nueva postergación en el lanzamiento del PJJHD:

Eduardo Duhalde frenó ayer una de las medidas que pensaba anunciar en las próximas horas su ME, Jorge Remes Lenicov: el aumento en las retenciones a las exportaciones. "La decisión aún no está tomada", dijo el Presidente.

Esa herramienta había sido anticipada por el equipo económico y era el eje de los anuncios con los que el Gobierno pretendía bajar el dólar, lograr un alza en los ingresos fiscales y detener la suba de los precios en los productos básicos.

Remes Lenicov tenía pensado oficializar la medida entre el martes y el miércoles próximos.

Parte de lo que preveía recaudar el Gobierno con la retención a las exportaciones estaba destinado a financiar el plan social que anunciará Duhalde el viernes próximo.

⁵ Ver P12, 29/3/2002: 2.

"Esto pone en riesgo los planes sociales. El Presidente deberá decidir si castiga al sector agropecuario o contiene estallidos sociales", dijo, alarmado, un hombre que pasó las últimas 48 horas en la quinta de Olivos (LN, 31/3/2002: 7).

Aquí se observa que, si bien las retenciones a las exportaciones tenían diversas finalidades tendientes a lograr la estabilización marcoeconómica, en su defensa el ME resaltaba que su finalidad sería el financiamiento del PJJHD - aunque, en realidad, solo se destinaría un fracción para el mismo-. Esto se encuentra asociado a la centralidad política que tuvo el programa durante toda la gestión de Eduardo Duhalde.

Finalmente, el peso político del PJJHD fue mayor al de los agentes económicos opuestos a las retenciones, por lo que la confirmación de dicha fuente de financiamiento se realizó en el discurso presidencial de su lanzamiento:

Duhalde aseguró que "los fondos destinados a cumplir con este derecho están garantizados". Detalló que el programa "se financia con impuestos a las exportaciones, la eliminación de las jubilaciones de privilegio, la reducción de la burocracia administrativa y el costo de la política".

El Gobierno tiene previsto, por partida presupuestaria, U\$S 750 millones para asistir a 650.000 desempleados. Pero prevé llegar a los U\$S 1300 millones para llevar a la asistencia de un millón de personas. La diferencia de fondos se cubrirá con los recursos mencionados por Duhalde (LN, 4/4/2002: 9).⁶

La única voz pública que planteó críticas al financiamiento del PJJHD vía retenciones a las exportaciones fue la CTA, a través de un documento del IEF:

(...) las retenciones aplicadas en un contexto de flotación cambiaria y sin intervenciones fiscales en la cadena agroalimentaria, dan lugar a que las mismas sean abonadas por los productores más débiles o por la sociedad sobre la base de presiones alcistas en el mercado cambiario. Por lo tanto, no es cierto que esté ausente la distribución. Esta opera, pero en el sentido exactamente inverso al necesario. Transforma el plan vigente en una estrategia que distribuye ingresos desde los sectores medios y los asalariados con el objeto de contener situaciones explosivas en materia de conflictividad social (Lozano, 2002a: 2-3)

⁶ Finalmente, "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 de las exportaciones. (...) El total previsto para el 2003 es de \$ 3709 millones, que representan el 1% del PIB financiados, esta vez, por un préstamo con el BM otorgado a fines de enero de 2003" (Golbert, 2004: 30).

Sin embargo, el tema del financiamiento del PJJHD siguió siendo el eje alrededor del cual giraron los encuentros de Chiche Duhalde y el MTESS, Eduardo Atanasof, con los representantes del FMI, del BM y del BID:

Chiche Duhalde -en su doble rol de primera dama y presidenta honoraria del Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales- abrió el encuentro con una detallada descripción de la situación social. Habló del número de pobres, de los niveles de desocupación, de la situación en las provincias y de los grupos de riesgo. Después se refirió a los mecanismos que está llevando adelante el Gobierno para tratar de hallar las soluciones. Se refirió a los planes para jefes y jefas de hogares sin ingresos, al plan alimentario y a la ayuda a ancianos y jóvenes que se implementará en el futuro. (...)

Después de escuchar a la esposa del Presidente, hablaron los representantes de los OIAFT. Ariel Fiszbeil, del BM, señaló que está muy cerca un acuerdo con el MTESS para apoyar el PJJHD con unos U\$S 400 millones. Los representantes del BID, Jorge Elena y Ricardo Santiago, afirmaron que sólo faltan las últimas auditorías para desembolsar los U\$S 600 millones que ya había ofrecido el titular de esa entidad, el uruguayo Enrique Iglesias (CL, 10/4/2002: 17).⁷

La fragilidad del financiamiento del PJJHD y su subordinación a los acuerdos con los OIAFT -en la misma línea de las PS de la década del '90 (ver Capítulos 3 y 4)- se expresó en varias declaraciones del PEN. Asimismo, este argumento sirvió para reforzar el eje de la *emergencia* (ver Capítulo 5) desde la cual el PEN legitimó la continuidad de su gobierno ante el resto de los agentes sociales y políticos:

Un secretario muy cercano a Duhalde plantea un escenario posible y alarmante: "Nuestro logro fue que, desde que asumimos, no tuvimos ningún muerto por la protesta social. El PJJHD se está bancando con las retenciones a las exportaciones a cuenta de un crédito que otorgará el BM recién después de acordar con el FMI. ¿Qué va a pasar con el plan social si el acuerdo no llega, o si se retrasa?"

Este diario preguntó a un ministro que sostiene la visión optimista del Gobierno qué ocurriría si faltase la financiación para el plan social.

-Bueno, ahí se incendia todo. Vamos a tener que salir corriendo.

-Entonces, la idea de quedarse más allá de marzo depende de que no se deteriore la situación social.

⁷ Ver LN, 13/4/2002: 7; LN, 16/4/2002: 5; CL, 12/5/2002: 5; CL, 14/5/2002: 10-11.

-Depende de que todo siga como hoy (P12, 16/6/2002: 8).

Asimismo, la promesa de financiamiento externo del PJJHD y de otras políticas macroeconómicas fue la moneda de cambio con la que el presidente Eduardo Duhalde negoció con los gobernadores provinciales la firma del acuerdo solicitado por el FMI:

El presidente Eduardo Duhalde comprometió a los gobernadores a labrar un acuerdo político, decisivo para cerrar la eterna negociación con el FMI.

Duhalde reunió anteanoche, en Olivos, a sus principales espadas, enardecido porque los diputados estuvieron a un paso de reflotar la Ley de Quiebras, que en Washington provoca escozor. Dispuesto a cortar por lo sano, repasó los números en juego, para convencer a los mandatarios provinciales de que no habrá otra oportunidad.

Así, recordó que, en caso de acuerdo financiero, los OIAFT contribuirán con U\$S 1.500 millones para rescatar los bonos federales. También destinarán a las provincias U\$S 800 millones para reflotar pequeños y medianos emprendimientos y recrear economías regionales; U\$S 600 millones para los PJJHD y U\$S 400 millones como refuerzo de los salarios docentes (EC, 15/11/2002: 3/Economía).

6.2. Entre el *control* y la *transparencia*

Control de las PS y acumulación de capital político

Como vimos en el Capítulo 4, durante el período de implementación del PJH I los principales agentes encargados de la gestión del programa fueron el PEN –a través de Chiche Duhalde y el MTESS, Alfredo Atanasof-, los gobernadores provinciales y el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que, mediante convenios firmados con dichos funcionarios, recibían los fondos estipulados por el Decreto 165/2002- y los intendentes municipales – que seleccionaban, entre aquellos solicitantes que reunían los requisitos fijados por dicha norma, a quiénes otorgaban los beneficios dentro de los cupos que les enviaban desde los gobiernos provinciales-.⁸

De esta manera, durante los primeros meses de 2002 el PEN buscó fortalecer su control sobre las PS, acumulando simultáneamente capital político en sus relaciones con los gobiernos provinciales. Se unificaron los Ministerios

⁸ Si bien en el Decreto 165/2002 indicaba que el PJH I sería monitoreado por los CC municipales, al mes de la sanción del mismo sólo se habían constituido la mitad de ellos (CONAYEC, 2003: 97-98).

de Salud y Desarrollo Social bajo el ala de Chiche Duhalde y, desde dicho espacio conjuntamente con el MTESS, se realizaron reuniones con los ministros y responsables provinciales del área social para acordar las principales líneas de PS y evitar las acusaciones de manejo arbitrario de las mismas:

La esposa del Presidente, Chiche Duhalde, confirmó ayer que se unificarán los ministerios de Salud y Desarrollo Social, que funcionaron separados durante la gestión de Fernando de la Rúa y que no existían durante el breve paso por la presidencia del peronista Adolfo Rodríguez Saá.

Durante un encuentro con los ministros y responsables provinciales del área social (Salud y Desarrollo Social) realizada en la residencia de Olivos, Chiche Duhalde hizo referencia a la nueva cartera como el Ministerio de Salud, Desarrollo Humano y Seguridad Social (MSDHSS) (LN, 8/1/2002: 10).

Mientras avanzan en ese proceso, Chiche Duhalde se reunirá hoy a las 15 hs. en la residencia de Olivos con representantes de todas las provincias para comenzar a orientar la distribución de los subsidios de desempleo. En los últimos días le había pedido a cada gobernador que envíe una persona que será de aquí en más el interlocutor de la provincia con la Nación en temas sociales.

La pobreza duele en todas partes igual, pero según un dirigente del PJ bonaerense muy cercano a Chiche Duhalde "ella está convencida de que cada provincia tiene realidades distintas y quienes mejor lo saben son sus dirigentes. Sería onnipotente querer manejar todo, como si nosotros la tuviéramos más clara que ellos".

Una de las principales preocupaciones del duhaldismo es eludir las mismas acusaciones de "manejar clientelismo político" que se le hizo al trabajo de las "manzaneras", la legión de mujeres que respondía a Chiche Duhalde cuando su esposo era gobernador y que se encargaban de la asistencia social en cada barrio pobre del Gran Buenos Aires.

"Queremos que la política social quede afuera de lo partidario y que se note", sostuvo con rictus de convencido un colaborador de Chiche Duhalde. Pero cuando Clarín le preguntó qué sucedería si los gobernadores no sintonizaban en esa frecuencia, el hombre se desinfló sinceramente: "En ese caso, estamos listos" (CL, 7/1/2002: 17).

Desde este marco institucional y político se lanzó el PJH I (ver Capítulos 4 y 5):

En la reunión de Olivos, Hilda Duhalde y Atanasof presentaron el PJH I que consiste en un subsidio que enviará el Estado nacional a cada provincia y a la

Capital de hasta \$ 200 para un millón de jefes o jefas de hogar desocupados que tengan hijos menores de 18 años, a los cuales los beneficiarios deberán comprometerse a enviar a la escuela para recibir la ayuda, así como para jefas de hogar desocupadas embarazadas.

Será el MTESS el que instrumente la ayuda con el padrón de la Anses y el futuro Ministerio de Salud y Desarrollo Humano el que la distribuya (LN, 8/1/2002: 10).⁹

Buscando la transparencia

Desde sus primeras reuniones, los representantes de la MDA – especialmente los de la Iglesia Católica- plantearon como uno de sus principales objetivos la búsqueda de *mecanismos* para *transparentar* la gestión de las PS:

"Lo que sí o sí debe asegurarse son mecanismos de transparencia para que la ayuda llegue efectivamente a los destinatarios, sin que se caiga en el clientelismo político" (CL, 20/2/2002: 23).

El arzobispo de Buenos Aires, cardenal Jorge Bergoglio, afirmó que "los obispos estamos cansados de sistemas que producen pobres para que luego la Iglesia los mantenga". En declaraciones a la revista italiana 30 Giorni, también consideró que "la asistencia del Estado no alcanza porque llega a los necesitados un 40% y el resto se pierde en el camino de la corrupción" (LN, 22/2/2002: 13).

Haciéndose eco de estos reclamos, si bien desde sus primeras reuniones Chiche Duhalde les solicitó a los gobernadores la confección de un *padrón único de beneficiarios* (PUB) como condición para recibir los fondos del PJH I, muy pocas jurisdicciones los remitieron al PEN, situación que fue denunciada por representantes de Iglesia Católica en la MDA (ver Capítulo 5).

Otro de los dispositivos propuestos por la MDA en conjunto con la *Asociación de Bancos Argentinos* (ABA) -en la etapa en que estaba negociando con las grandes empresas el *aporte patriótico* para financiar la ampliación del PJH I- fue la implementación de una *tarjeta social de débito* (TSD), con la que los beneficiarios cobrarían sin intermediarios y sin costo alguno:

La tarjeta permitirá que alrededor de 800.000 jefes y jefas de hogar desocupados puedan retirar \$ 150 mensualmente durante un año, o el equivalente en

⁹ Ver P12, 8/1/2002: 10; La Razón, 8/1/2002: 6; CL, 8/1/2002: 14; P12, 11/1/2002: 6.

alimentos, o un mix. En tren de que el subsidio resulte más rendidor, la CAME, que agrupa a los pequeños y medianos comercios, anunció ayer que propondrá a sus miembros que hagan un descuento del 10% a quienes presenten ese plástico. Además, se gestionaría el descuento del IVA en esas compras (CL, 2/3/2002: 11).

En rigor, la necesidad de instrumentar la denominada TSD surgió a raíz de las históricas quejas y denuncias por irregularidades en la distribución y en el manejo político de los planes sociales que en varias oportunidades se escucharon en la MDA (LN, 26/3/2002: 10).¹⁰

Finalmente, la TSD no fue implementada ni se elaboró el PUB, hechos que casi provocan la ruptura de la Iglesia Católica –principal sostenedora de la MDA- con el PEN y los gobernadores:

La reunión de la MDA, el Gobierno y las provincias registró significativos encontronazos entre la primera dama, Chiche Duhalde, los gobernadores y la Iglesia, que criticó la "lentitud" política para poner en marcha el acuerdo de un cambio en las prácticas poco transparentes.

Se trataba del primer encuentro entre la mesa de la concertación y algunos gobernadores. Resultó más caldeada de lo esperado.

Sin titubear, el obispo de San Isidro y titular de Caritas, Jorge Casaretto, les repriminó a los políticos la "lentitud y la aparente falta de voluntad" para instrumentar las coincidencias del diálogo social.

"La Iglesia no está aquí para cualquier cosa. Está para construir un país viable y no para continuar con este modelo de corrupción y privilegios", dijo una fuente confiable de la mesa de concertación. En ello está implícita la eventual posibilidad de dar por terminado el diálogo.

"La Iglesia no se irá; en todo caso serán los otros los que no cumplieron los acuerdos", explicó. El malestar eclesástico es por la falta de respuestas concretas en la reforma política y las PS (LN, 27/3/2002: 7).¹¹

Los consejos consultivos y las OP

Para salir de esta situación, el PEN acordó con la MDA la creación del *Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control* (CONAYEC), organismo colegiado destinado a la gestión y control del PJJHD. De esta manera, conjuntamente con la ampliación de las atribuciones de los CC provinciales y

¹⁰ Ver LN, 1/4/2002: 7.

¹¹ Ver CL, 27/3/2002: 19; CL, 30/3/2002: 13.

municipales –que retomaron y ampliaron los consejos de emergencia del PEL (ver Capítulo 4)-, se buscaba satisfacer los reclamos de transparencia en la gestión de las PS -a los que se habían sumado el BM y el BID como condición para el otorgamiento de los créditos prometidos-. En el Decreto 565/2002 (ver Anexo II), de creación del PJJHD, se indica:

Art. 9.- El PROGRAMA tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios. El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los CC de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan. En municipios o localidad de más de VEINTICIONCO MIL (25.000) habitantes podrán conformarse CC barriales a fin de efectuar el monitoreo del PROGRAMA. Dichos consejos deberán integrarse con representantes de los sectores mencionados precedentemente.¹²

Asimismo, a partir del mismo Decreto se conforma el CONAYEC, organismo intersectorial desde el cual el PEN pretendían mantener y continuar utilizando el capital simbólico de la MDA en su proceso de legitimación:

De estas tres cuestiones -el manejo de los fondos, el control de los beneficiarios, la decisión de cómo utilizar ambos elementos- se ocupará el CONAYEC conformado ayer en la Casa Rosada con representantes de los sectores productivo, financiero, social y estatal.

Si es por controlar, el organismo nace con la desprolijidad de entrar en funciones cuando el grueso de los recursos ya está asignado. La semana pasada un millón 50 mil personas obtuvieron el visto bueno para recibir el seguro, mientras que un conjunto importante de solicitantes (según Chiche Duhalde 140 mil, de acuerdo los piqueteros el doble) quedó fuera del Plan con rechazos definitivos u observaciones sujetas a revisión.

En el Ejecutivo rescatan, en contraposición, la decisión de ceder su mayoría dentro del nuevo Consejo. De sus 15 integrantes, sólo tres serán representantes del gobierno. El resto pertenece a sectores con intereses diversos: el agrícola (Marcelo Fielder, de la SRA), el manufacturero (Rodolfo Rastellino, de la UIA) y el petrolero, que aportarán fondos para financiar el plan a través de las

¹² Para CC provinciales, ver Resolución Conjunta 284/02 del MTESS, la Resolución 312/02 del MTESS (Anexo II) y la Resolución 61/2003 del MTESS. Para los CC municipales, ver Resolución 312/02 del MTESS y el Reglamento de los CC Municipales y Comunales, que consta en la Resolución 112/2002 de la Secretaría de Empleo (MTESS).

retenciones a la exportación. Cáritas, AMIA y el Consejo Evangélico, con un trabajo históricamente vinculado al área social. La CGT dialoguista, que designó a Domingo Petrecca, hombre de Luis Barrionuevo y ex directivo del PAMI en los tiempos de Víctor Alderete. Los bancos, que participan del plan social no cobrando las comisiones por el pago de los subsidios. La Federación Argentina de Municipios (FAM), el Foro Social y dos organizaciones piqueteras: la FTV de Luis D'Elía y los desocupados de la CCC, que conduce Juan Carlos Alderete (P12, 14/5/2002: 8).¹³

Las OP quedaron fuertemente involucradas en estos espacios institucionales de gestión y control del PJJHD. Además de ser incorporados en el CONAYEC representantes de la CTA, la FTV y de la CCC –hecho que acentuó sus diferencias internas (ver Capítulo 4)-, las OP tuvieron una participación significativa en la mayoría de los CC municipales y provinciales -ampliando el fenómeno iniciado alrededor de los PT y el PEL-, desde donde disputaron espacios de decisión y control con otros actores sociales y los agentes estatales.¹⁴

Este doble juego de reconocimiento como actores políticos y de institucionalización en el marco de las PS fijadas por el PEN, generó efectos contradictorios en las OP, situación que comenzó a manifestarse desde el lanzamiento del PJJHD (ver Capítulo 5):

El MTESS, Alfredo Atanasof, mostró este material -por separado- a los piqueteros, la CGT oficial de Rodolfo Daer y la CTA de Víctor De Gennaro, en una ronda cuyo principal objetivo fue conseguir respaldo político. Tanto Daer como D' Elía y Alderete, a quienes se ofreció integrar el organismo nacional que administrará los planes, apoyaron la iniciativa. De Gennaro, con una postura más crítica, consideró que "no es universal, ni cambia el mercado de trabajo" y anticipó que la CTA va a esperar "a conocer el decreto antes de responder la invitación" (P12, 3/4/2002: 11).¹⁵

Las demás OP, si bien no tenían representación en el CONAYEC, desde el lanzamiento del PJJHD fueron centrando a su alrededor sus múltiples reclamos, movilizaciones y estrategias políticas y sociales en sus territorios:

¹³ Las funciones de la CONAYEC se fijaron en el Decreto 565/2002 (ver Anexo III).

¹⁴ Según estudios realizados por la CONAYEC en diciembre de 2002, las organizaciones de trabajadores y desocupados constituían el 16,9% del total de los representantes en los CC provinciales y el 13% en los municipales. Asimismo, las ONG (muchas de ellas constituidas por OP) tenían una participación del 24,7% en los CC provinciales y del 44,3% en los municipales (CONAYEC, 2003: 102).

¹⁵ Ver LP, 3/4/2002: 2.

Movidas por la desconfianza, en el Gran Buenos Aires algunas OP ya empezaron a planificar marchas y movilizaciones de reclamo. Raúl Castells (MIJP) organiza una jornada de reclamo frente a los supermercados y a los bancos para el viernes 17. "En caso de que el Gobierno pague, sólo se hará el pedido de comida", dijo el dirigente a *Página/12*. El Bloque Piquetero Nacional (BPN) se movilizará el 14, día del paro convocado por la CGT Rebelde de Hugo Moyano, y tomará al PJJHD entre sus consignas.

Algunas organizaciones de desocupados vienen utilizando los planes de empleo con resultados eficientes y solidarios. En Solano, el MTD Aníbal Verón tiene en funcionamiento una panadería para consumo propio y para la venta al público a un precio que ningún gobierno ha logrado hasta ahora: 50 centavos el kilo de pan. En Lanús, montaron una fábrica de ladrillos y levantaron edificios de uso común. Todas las organizaciones están financiando además con los planes sus comedores populares. Junto con la tema de a cuántos se pagará el PJJHD, cuándo y con qué, el destino de los planes va a ser parte de la puja entre los partidos y las OP (P12, 8/5/2002: 8).

En este sentido, la participación de las OP en dichos ámbitos multiplicó las situaciones en las que fueron blanco de acusaciones provenientes de actores sociales y políticos –principalmente intendentes y, como veremos luego, gobernadores- que, en cada territorio, no querían ceder el capital político acumulado en la gestión y control de las PS en general y del PJJHD en particular.

Disputas entre el PEN y los gobiernos provinciales

Algunos dirigentes provinciales -con fuerte peso en el PJ y con proyecciones para las elecciones presidenciales de 2003- fueron los primeros en reclamar al PEN por la pérdida de espacios de decisión sobre las PS -y de acumulación de capital político- en su territorio. Otro factor que desencadenó las protestas de los gobernadores y de Chiche Duhalde fue la entrada de Graciela Camaño -esposa del dirigente sindical menemista, Luis Barrionuevo- como MTESS, a partir de una negociación con Eduardo Duhalde, pocos días antes de que se comenzara a pagar el flamante PJJHD:

El monto base del presupuesto administrativo del MTESS es de más de \$ 70 millones. Entre planes de empleo y el promocionado PJJHD, son casi \$ 1.700 millones. Bajo su órbita mantiene las superintendencias de las AFJP y de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, sectores que mueven \$ 33.000 millones.

De Camaño (y Barrionuevo) depende también la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) -la caja más importante del Estado- que regula \$ 22.000 millones. Y algo del PAMI, claro, el eterno e inagotable barril sin fondo de la obra social de los jubilados.

Barrionuevo lo tenía clarísimo. El senador catamarqueño, en el asado del 1° de mayo compartido con el Presidente en "su" sindicato gastronómico, habría puesto como condición para el desembarco de su mujer en el MTESS que desde esa cartera se manejaran los subsidios para jefes y jefas de hogar, el cabalito de batalla social del gobierno. Duhalde lo miró sorprendido. Le parecía mucho para tan poco: a cambio, se le garantizaba que esta semana el Congreso votaría finalmente la Ley de Quiebras y la Ley de Subversión Económica, modificadas según las pautas impuestas por el FMI.

Aunque lo peor no era el desequilibrio que mostraba la balanza del pacto. Al Presidente le preocupaba otra cosa: esta nueva sociedad bien podía estropear aquella otra que le sirvió de sostén durante las dos últimas décadas. Y tal cual: cuando Chiche Duhalde se enteró del pedido gremial, puso el grito en el cielo. El sistema que reemplazará a los PT repartirá 800.000 sueldos de \$ 150 mensuales; la primera dama jura que luchará para mantener esos \$ 1.440 millones anuales, que considera su proyecto personal y la base de sustentación del MSDHSS que ella comanda desde las sombras (TP 254, 8/5/2002: 4).¹⁶

Esta ruptura entre el PEN y los dirigentes de las provincias más grandes por el control del PJJHD puso en riesgo la firma de la carta-compromiso de reducción del déficit que el presidente Eduardo Duhalde les solicitaba para llegar a un acuerdo con el FMI. Las expresiones encontradas con mayor difusión pública fueron las del gobernador de Santa Fe, Carlos Reutemann –principal precandidato del PJ para la presidencia- y las de Felipe Solá, la cabeza del gobierno de la provincia de Buenos Aires –el mayor distrito nacional-:

El gobernador Carlos Reutemann denunció ayer la posible acción de "agitadores" que pondría en las próximas semanas en peligro la paz social de esta provincia, y admitió que esta situación se generó a partir de la presencia de dirigentes piqueteros que ofrecían PJJHD por afuera de las estructuras orgánicas convenidas entre el gobierno nacional y las provincias.

Reutemann admitió que las recientes denuncias sobre la presencia de representantes del Movimiento Nacional de Piqueteros, que encabezan Luis D'Elía y

¹⁶ Este cambio también provocó reacciones de sospecha sobre la transparencia en la gestión de los PJJHD entre los representantes de la Iglesia Católica en la MDA, quienes tenían un muy buen diálogo con Alfredo Atanasof (CL, 10/5/2002: 15).

Juan Carlos Alderete, que en varias ciudades del interior provincial ofrecían dichos planes, "ha generado enormes dificultades", ya que estaría fortaleciendo la estrategia del clientelismo político en favor de sectores que intentan desprestigiarlo.

Es que el gobernador justicialista parece haberse convencido -o al menos tiene fuertes sospechas- de que existe un plan para "neutralizarlo" en su provincia, el que quizá se diseñó en algunos sectores del gobierno nacional y que, en una segunda fase -o cuando los tiempos lo requieran-, se canalizará como una ofensiva de los movimientos piqueteros, con el despliegue de su característica lucha en rutas y ciudades.

"Lo que venimos conservando como una paz social a partir de este momento va a cambiar para mal. Creo que vamos a perder la tranquilidad que teníamos en la provincia", subrayó, aunque evitó brindar precisiones (LN, 16/5/2002: 9).¹⁷

"Se me están metiendo por la ventana y ustedes miran para otro lado". Estalló Felipe Solá mientras del otro lado de la línea telefónica el secretario general de la Presidencia, Anibal Fernández, prometía investigar cómo se distribuyeron miles de subsidios a desocupados bonaerenses, sin pasar por la Gobernación. Se trata de 64.000 subsidios -de los 550.000 que le corresponden a la provincia de Buenos Aires- que fueron adjudicados sin la participación de Acción Social provincial y las comunas.

Solá sospecha que la primera línea del duhaldismo intenta un manejo discrecional de los planes. Un dato: el gobernador declaró que el presidente Eduardo Duhalde "cometió un gran error" al habilitar al MTESS para la distribución directa de planes. El gobernador no esconde su furia con Alfredo Atanasof, actual jefe de Gabinete y hasta hace poco tiempo MTESS. Considera que el funcionario "es responsable de irregularidades" como la concesión de 2.523 subsidios en La Plata y 2.899 en Mar de Plata. (...)

En cambio, la adjudicación de los 17.000 subsidios a organizaciones piqueteras y otras entidades intermedias de La Matanza, despierta otro tipo de prevenciones. En el Gabinete bonaerense afirman que responde a un "arreglo político" con el diputado provincial del Polo Social, Luis D'Elía (CL, 20/5/2002: 8).¹⁸

De esta manera, los gobernadores provinciales retomaron el eje de la *emergencia* y la pérdida de la *paz social*, presente en los orígenes del PJH I y del PJJHD (ver Capítulo 5), utilizándolo como una herramienta de presión polí-

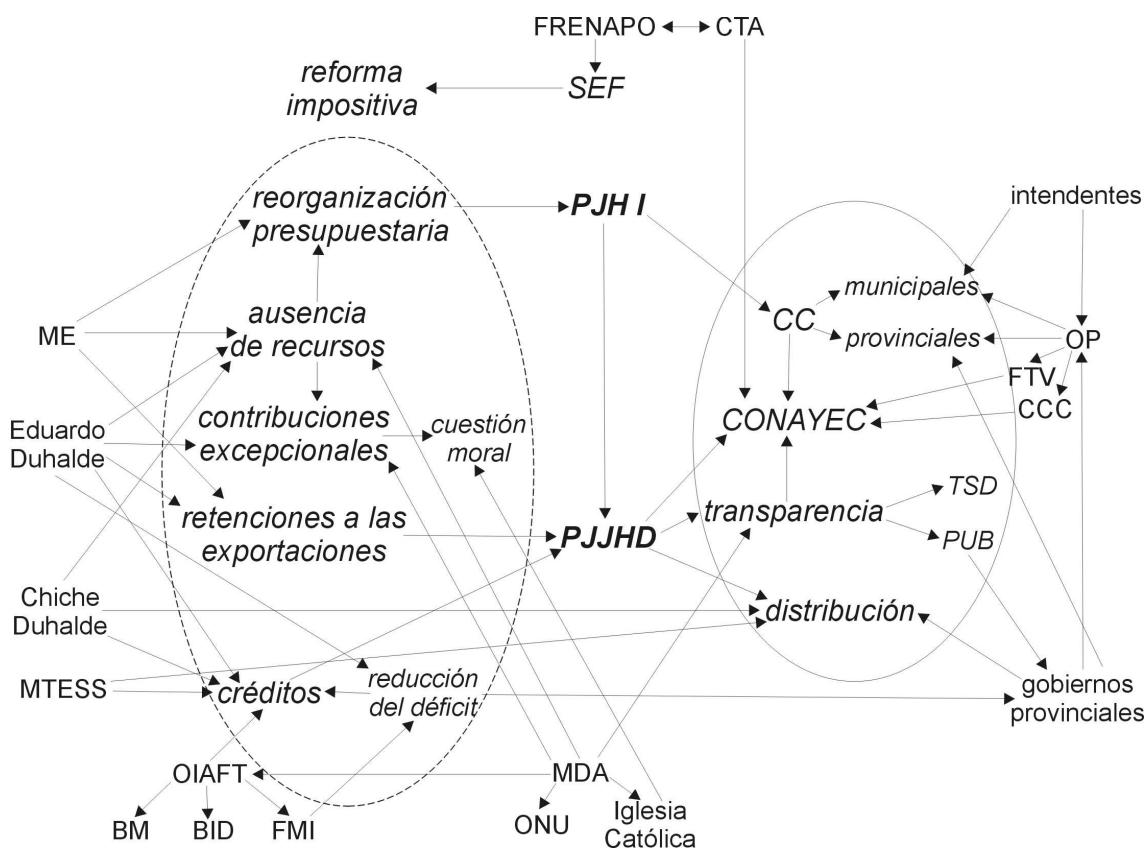
¹⁷ Ver La Razón, 14/5/2002: 2; P12, 19/5/2002: 6.

¹⁸ Ver CL, 22/5/2002: 15; CL, 23/5/2002: 17; P12, 26/5/2002: 6-7.

tica hacia el PEN para recuperar el control sobre las PS en sus territorios. Con el mismo movimiento, buscaron debilitar la presencia de las OP en la gestión y control del PJJHD vinculándolas a la estrategia política del gobierno nacional.

6.3. Campo de agentes, prácticas y arreglos institucionales en torno a la consolidación del PJJHD

A partir de lo desarrollado en las secciones anteriores, podemos esquematizar de la siguiente manera el campo de posiciones, prácticas y discursos de los principales actores socio-políticos a nivel nacional y de arreglos institucionales en el proceso de disputa y hegemonización en torno a la fase de consolidación del PJJHD:



Como se observa en el esquema, los actores sociales y políticos con roles preponderantes en el proceso de disputa y hegemonización a nivel nacional en torno al proceso de consolidación del PJJHD fueron:

- Desde el aparato estatal: el ME, el presidente Eduardo Duhalde, Chiche Duhalde y el MTESS. Los dos últimos tuvieron roles centrales en la gestión y control, a los que se les sumaron, en lugares subordinados, algunos gobernadores provinciales e intendentes municipales.

- Desde la sociedad civil: las OP, la CTA-FRENAPO y la MDA (especialmente la Iglesia Católica).
- Desde el ámbito internacional: en esta etapa tuvieron un rol relevante los OIAFT, especialmente el FMI, el BM y el BID.

Como trabajamos en la primer sección del capítulo, alrededor de la definición de las fuentes de *financiamiento* (señalado en el esquema por el óvalo marcado con línea punteada), se expresó la situación de la relación de fuerzas entre los actores sociales y estatales, fijando aspectos centrales del PJJHD:

- Desde el lanzamiento del PJH I, el ME marcó el origen y los límites de su financiamiento, *reasignado partidas ya presupuestadas*. Como el FRENAPO y la CTA expresaron, esta decisión se alejaba de la su propuesta del SEF, el cual incluía un profunda *reforma impositiva* que modificara la matriz regresiva de distribución del ingreso.
- En este sentido, el ME, el presidente Eduardo Duhalde, Chiche Duhalde y la MDA plantearon la *ausencia de recursos estatales* como la principal razón para no realizar reformas de mayor profundidad en las PS.
- Cuando se comenzó a debatir la ampliación del PJH I, la MDA propuso la realización de *contribuciones extraordinarios* a las *grandes empresas beneficiadas con la pesificación y con el modelo*, colocando este tema como una *cuestión moral* –la cual ocupaba un lugar central en la definición que la Iglesia Católica hiciera de la *crisis* del país (ver Capítulo 5)-.
- Aquí las posturas del PEN se dividieron entre Eduardo Duhalde -que defendía la posición de la MDA- y el ME –que, con el apoyo del FMI, proponía que los fondos provinieran de *retenciones a las exportaciones* del sector petrolero y agropecuario-. En lo que coincidían -junto a Chiche Duhalde y el MTESS- era en que estas serían soluciones temporales hasta tanto llegaran los créditos prometidos por el BM y el BID-, los cuales estaban atados al acuerdo con las provincias de *reducción del déficit*, solicitado por el FMI.
- Finalmente se impuso la postura del ME, mientras que el resto del PEN siguió negociando con los OIAFT mostrando, como señales de buena voluntad, el esfuerzo realizado para afrontar la CSL con recursos propios y en la negociación para la reducción del déficit fiscal con las provincias.

En cuanto al espacio del control y gestión del PJH I y PJJHD (señalado en el esquema por un óvalo con una línea continua), como desarrollamos en la segunda sección, los principales momentos fueron:

- Durante todo el período de implementación del PJH I, Chiche Duhalde (desde el MSDHSS) y el MTESS concentraron el control sobre las PS, distribuyendo personalmente los fondos destinados a cada provincia y acumulando capital político en reuniones con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos últimos, a su vez, direccionaban los fondos de acuerdo a su criterio hacia los municipios de su jurisdicción. Si bien, desde el decreto de su lanzamiento se estipulaba la creación de CC municipales y provinciales, durante este período sólo se llegaron a conformar alrededor de la mitad, con numerosas falencias en su autoridad y capacidad de gestión y control (CONAYEC, 2003).
- Teniendo en cuenta esta situación, a medida que iba tomando forma el PJJHD, uno de los principales requisitos puesto por la MDA y los OIAFT fue crear mecanismos que otorgaran *transparencia* a la gestión de las PS. Entre ellos, no prosperaron la TSD (cuestionada por Chiche Duhalde) ni el PUB (no suministrado por los gobiernos provinciales).
- Poco antes del lanzamiento del PJJHD, el PEN anuncia la creación del CONAYEC. Mediante este organismo intersectorial con amplias funciones de gestión y control sobre las PS, el PEN buscaba, simultáneamente, evitar la inminente ruptura con la MDA, dar una imagen de transparencia hacia los OIAFT e incorporar a la CTA y a dos de las OP con mayor capacidad de movilización a nivel nacional –la FTV y la CCC-, acentuando las diferencias entre los únicos sujetos socio-políticos con capacidad de disputa a nivel nacional en el proceso de hegemonización de la CSL.
- Estos nuevos espacios de control provocaron enfrentamientos entre el PEN y algunos de los gobernadores provinciales –principalmente aquellos con mayores posibilidad de ser precandidatos por el PJ en las elecciones presidenciales de 2003-. A través de numerosas denuncias cruzadas se expresaron, por un lado, los mecanismos altamente centralizados que utilizaban el PEN y los gobiernos provinciales para distribuir los PJH I -y que buscaban mantener con el PJJHD-, más allá de sus enunciados de descentralización y participación de la sociedad civil su gestión y control.

- La participación de las OP tanto en la CONAYEC como en los CC multiplicó sus espacios de disputa con los agentes estatales y sociales y tuvo un gran peso en las transformaciones de sus discursos, prácticas y estrategias territoriales. En este sentido deben leerse las acusaciones que el PEN, los gobernadores provinciales y los intendentes municipales realizaron hacia las mismas, buscando deslegitimarlas como actores sociales y políticos.

.....

A partir de este mapa de actores, relaciones de fuerza y arreglos institucionales se fueron configurando los perfiles principales del PJH I y el PJJHD. Como veremos en el próximo capítulo, estas condiciones serán las que definirán los alcances reales de los programas, tanto en términos de cobertura como en los tipos de derechos que reconocerá y, a partir de ellos, los criterios para sus evaluaciones y continuidad.

Las fuentes para su financiamiento se establecieron, desde los inicios del PJH I, a partir de las condiciones fijadas por la megacorporación dominante. La presunta *distribución del ingreso* generada por las retenciones a las exportaciones –anunciada desde el lanzamiento del PJJHD- estuvo dirigida principalmente hacia la estabilización macroeconómica –apoyada por el FMI-. De esta manera, el PEN mandaban una señal hacia los OIAFT y los principales agentes económicos sobre la necesidad de hacer *algunas concesiones* para mantener la paz social sin modificar estructuralmente al RSA neoliberal.

Si bien en torno a la gestión y control de los programas las disputas fueron mayores, fueron consolidándose durante el período analizado las posiciones de los agentes del PEN. Aprovechando el poder otorgado por el manejo del presupuesto social, el capital político acumulado por el CONAYEC y los enfrentamientos entre actores sociales y políticos en los distintos niveles territoriales, el gobierno se fue colocando como el principal decisor en el campo de las PS. Desde dicho espacio fijará los límites de la cobertura, los tipos de derechos y los criterios para la evaluación y continuidad del PJJHD.

Por ende, alrededor del proceso de consolidación del PJJHD continúa el proceso - iniciado en su fase de emergencia (ver Capítulo 5)- de definición, disputa y hegemonización de los principales núcleos de sentido de la CSL.

Como fuimos recorriendo a lo largo del presente capítulo y finalizaremos en el próximo, en este proceso se mantiene la tensión entre los dos momentos dialécticos que impiden su cierre en un conjunto de significados o resultados finales:

- a) Por un lado, los esfuerzos de los agentes estatales y de los actores sociales dominantes en la actual fase del RSA neoliberal por naturalizar el proceso de afuncionalización de una parte de la población -ampliada por la salida devaluacionista -como masa marginal, buscando conjurar el peligro de que la misma se vuelva disfuncional para el sector hegemónico de la economía.
- b) Simultáneamente, la multiplicación y, en algunos casos, la institucionalización, de los espacios y territorios desde los cuales los principales sujetos socio-políticos con capacidad de disputa en el proceso de hegemonización de la CSL cuestionan sus núcleos simbólicos centrales, denunciando la profundización de los procesos de desintegración material del RSA neoliberal.

Capítulo 7

Lo que el PJJHD no se llevó: los márgenes de la población beneficiaria

(...) nos atosigamos a diario con acusaciones sobre los criterios de asignación de los PJJHD, con el descubrimiento de receptores que no los necesitan, con estudios que demuestran el escaso control nacional y provincial, con propuestas para mejorar el cruce de datos que impida que una misma persona duplique el beneficio, con denuncias sobre prácticas clientelistas.

Esta marea deja fuera de debate la verdadera médula del problema: a quiénes no llega el plan y cuál es el alcance real de las prestaciones. Quedan fuera el nivel, la calidad y las condiciones de vida que la sociedad argentina considera que deben ser garantizados a sus ciudadanos, sólo por serlo.

Claudia Danani: *Pensar la política social desde abajo*¹

En los capítulos anteriores recorrimos las fases de génesis y consolidación del PJH I y, fundamentalmente, del PJJHD. A lo largo de las mismas se fueron disputando las definiciones de la crisis y, desde ahí, de las principales concepciones y soluciones en torno a la CSL. Asimismo, se fueron posicionando y acumulando capital político los principales actores estatales y sociales que participaron en su definición: los agentes del PEN -articulados con la Iglesia Católica y los OIAFT- fueron concentrando, a costa de las OP, mayor autonomía para delimitar la cobertura, las fuentes de financiamiento, la gestión y el control de dichos programas.

El objetivo del presente capítulo final es analizar el proceso político en torno a la delimitación de la población beneficiaria del PJJHD. A partir del mismo, terminaremos de construir el objeto de la tesis: el tipo de *derecho* y de *inclusión social* y, desde los mismos, los sentidos y articulaciones del trabajo y la ciudadanía, definidos, disputados y hegemonizados en torno a dicho programa.

Con dicho objetivo, como hicimos en los dos capítulos anteriores, a partir del análisis del corpus periodístico, continuamos la construcción del objeto de la tesis en torno a dos escenarios centrales desde los cuales los principales sujetos sociales y agentes estatales a nivel nacional continuaron el proceso de

¹ Artículo publicado en CL, 18/11/2002: 18.

definición y disputa de la CSL en torno al PJJHD: a) la delimitación de su cobertura y b) los sentidos otorgados al programa a partir de sus evaluaciones.

En la primera sección, abordamos los principales momentos del proceso de delimitación de la población cubierta por el PJJHD. En el mismo confluyeron dos tendencias aparentemente contrapuestas. Por un lado, la descentralización en los agentes estatales locales del poder de decisión sobre quienes serían aquellos que accederían al beneficio –dentro de la población que reunía los requisitos-. En el otro extremo, la decisión del gobierno central de cerrar las inscripciones al programa y, por lo tanto, acotar el tipo de *universalidad* definido desde el DFIS. Esta política es reafirmada con represión estatal frente a los reclamos de las OP por la reapertura de las inscripciones al programa.

En la segunda sección, analizamos el proceso de nominación de la población beneficiaria a partir de las evaluaciones del PJJHD realizadas, al finalizar el año 2002, por los principales agentes del PEN vinculados al mismo. Desde el ejercicio de la violencia simbólica legítima estatal se fue definiendo la significación del programa en relación a la CSL, asociándolo, alternativamente, a los niveles de desocupación, pobreza, indigencia o conflictividad social.

En la última sección culminamos el análisis del proceso de definición estatal de la población beneficiaria del PJJHD a partir dos análisis elaborados por el SIEMPRO y el MTESS. De los mismos se destaca el carácter focalizado que, más allá de sus enunciados iniciales, tuvo el programa: según dichas evaluaciones, los sujetos cubiertos por el PJJHD se encontraban entre aquellos con los ingresos más bajos y las más bajas posibilidades para ser incorporados en las actuales condiciones del mercado de trabajo formal. Asimismo, la mínima proporción que lograba entrar en el mismo lo hacían con los menores salarios y en las peores situaciones de inestabilidad y subempleo.

Finalmente, haciendo una síntesis de los desarrollado en los últimos capítulos, reflexionamos en torno al tipo de integración social generada por el PJJHD y sus implicancias en las definiciones y articulaciones del trabajo y la ciudadanía. Desde aquí analizamos la participación del PJJHD en la naturalización del proceso de afuncionalización de la masa marginal, generada por el RSA neoliberal y ampliada a partir de la salida devaluacionista. Asimismo, reflexionamos sobre su lugar en el proceso de integración simbólica de la sociedad argentina sin modificar sus condiciones de desintegración material.

7.1. Los límites de la universalidad

La definición política de la población beneficiaria

Varios factores se combinaron para que la determinación final de quiénes serían los beneficiarios del PJH I y PJJHD y de sus mecanismos de control quedara librada a las relaciones de fuerza entre los actores políticos y sociales de cada jurisdicción provincial y municipal:

- La escasez de los cupos asignados por el PEN a las jurisdicciones para el PJH I y el PJJHD, en relación con la población en condiciones de indigencia, pobreza y desocupación a comienzos de 2002 (ver Capítulos 3 y 4).
- La heterogeneidad de criterios desde los que se definían a la población beneficiaria y los requisitos que debían cumplir para acceder a los beneficios (ver Capítulos 4 y 5).
- La precariedad institucional en términos de representatividad y capacidades de gestión de la mayoría de CC provinciales, municipales y barriales.²

De esta manera, en lugar de las correlaciones de fuerza entre los gobiernos provinciales, el PEN y las OP a nivel nacional, que habían tenido mayor peso en las primeras etapas del PJH I y del PJJHD (ver Capítulos 5 y 6), durante su implementación en cada ámbito territorial fueron adquiriendo mayor importancia las relaciones de fuerza entre los sujetos sociales y estatales locales:

² En un estudio encargado por la CONAYEC a nivel nacional, representativo de los CC provinciales y municipales creados para la gestión de planes sociales, se identifican los siguientes problemas principales en la constitución y funcionamiento de los CC:

a) Problemas de representatividad:

- No todas las organizaciones locales fueron invitadas a participar o conocer el rol y las funciones que desarrolla el CC de su jurisdicción.
- No se pueden incorporar nuevos miembros a los CC.
- Muchas organizaciones comunitarias informales no pueden participar de los CC porque no cumplen con los requisitos legales exigidos para su incorporación.
- Hay una disminución en la participación de la sociedad civil en los CC, ya sea porque dejaron de concurrir a las reuniones o porque en ellas han tomado una actitud pasiva, no participativa.
- Algunas de las organizaciones miembro de los CC se relacionan directamente con el gobierno sin hacerlo a través de dicho organismo.

b) Problemas de gestión:

- Los CC no reciben informes, manuales de procedimiento ni capacitación que les permita conocer y aprender sus roles y atribuciones.
- La normativa que los rige es confusa y cambiante.
- Declaran no recibir información sistematizada sobre las altas o bajas de los beneficiarios.
- No conocen las actividades de otros CC ni vincularse con ellos.
- Falta de información e incentivos para solicitar las bajas de los beneficiarios que no cumplen con los requisitos y las contraprestaciones. Muchos de los CC no saben si deben solicitarles, cómo hacerlo ni a quienes, mientras que otros dicen no solicitarlas porque no tienen a cambio el poder de otorgar un alta por cada baja concretada (CONAYEC, 2003: 145-147).

En Corrientes, la protesta de los intendentes del Partido Nuevo por "actitudes discriminatorias" de las autoridades provinciales se canalizó por medio de una carta enviada a la Casa Rosada. Quejas similares se escucharon en La Rioja, Catamarca, Córdoba y Santiago del Estero. En San Luis, quienes no tengan teléfono quedan fuera del alcance del programa porque sólo se reciben aquellas solicitudes que contienen un número telefónico.

La aparición de punteros que exigen plata a cambio de un subsidio es moneda corriente en el conurbano bonaerense. Hubo episodios en Avellaneda y San Martín. En este último distrito, así como en Moreno y en otras localidades pauperizadas, los cupos de programas se sortean. No hay cantidad suficiente para todos. Entonces, la posibilidad de acceder a un plan se deja librada a la suerte, aunque a veces el azar no tiene tanta injerencia, ya que, por ejemplo, punteros de San Martín modificaron las planillas de beneficiarios que habían sido sorteados y eran enviadas al MTESS para su aprobación final. "Acá no cambia nada. Cambian los planes, pero la lógica del clientelismo se mantiene intacta. Así es como se engorda a la clase política", se lamentaron viejos funcionarios del MTESS (LN, 1/4/2002: 7).

"De las 900 personas que cobran en el banco, hay 585 que fueron seleccionadas por los dos grupos de desocupados que comandan (Julio) Quevedo y (Sergio) Avila", explicó el intendente de la ciudad cordobesa de Cruz del Eje, Mario Blanco. Las planillas respectivas, precisó, "se aprobaron sin pasar por el CC y lamentablemente casi todos ellos ganan \$ 150 mensuales sin realizar ningún trabajo comunitario o productivo", manifestó.

"En cambio, los 315 restantes que fueron asignados por todas las instituciones locales, cumplen con su responsabilidad ya que están bajo control administrativo", agregó Blanco (LP, 7/5/2002: 7).

Los reclamos hacia los gobiernos municipales no sólo se dieron a través de las OP si no que también fueron protagonizados por grupos autoconvocados de desocupados y su familiares, que se movilizaban ante diversas situaciones de arbitrariedad en relación a sus solicitudes para acceder al beneficio. A pesar del carácter atomizado de dichos reclamos, dos de ellos, ocurridos en la provincia de Chaco, fueron presentados por diversos diarios de alcance nacional:³

En Makallé, una localidad ubicada a 50 kilómetros de Resistencia, decenas de desocupados y sus familias cortaron durante ocho horas la ruta nacional

³ Debido a que nuestro recorte analítico se centra en el nivel nacional, nuestro corpus no incluye medios locales, donde podrían rastrearse otras expresiones de estas disputas alrededor del PJHD.

16. "Esto es una burla. Encontramos los papeles que presentamos para inscribirnos en un basural", contó Omar Santiago Valenzuela, uno de los manifestantes que se instalaron en la ruta para expresar su bronca. El grupo dijo que, en total, 360 desocupados se quedaron afuera del plan, y atribuyen la situación al hecho de que aparentemente, el municipio de Makallé jamás elevó las solicitudes que completaron los jefes y jefas de hogar sin trabajo (CL, 28/5/2002: 9).

Otra reacción de un grupo de desocupados surgió en Quitilipi, donde solicitaron acceder al PJJHD 2.800 personas y lo cobrarían 1.600. Durante el primer mes la situación fue peor: aparecieron solo 400 beneficiarios, "casi todos ellos cercanos al intendente", decía uno de los desocupados que tomaron la municipalidad. El intendente, con el despacho copado, adujo que no era su culpa, sino una cuestión del sistema: la carga por Internet era lenta.

Con ayuda de la comunidad, un grupo de desocupados viajó a Buenos Aires y, luego de recibir la solidaridad de diversas asambleas barriales, recorrer medios de comunicación y despachos de legisladores, lograron una entrevista con un secretario del MTESS que les dijo que sólo está autorizado a dar información sobre sus planillas de inscripción al PJJHD al intendente (P12, 16/6/2002: 16).

La debilidad institucionalidad y la escasa representatividad de los CC hicieron que los beneficiarios –efectivos y potenciales– quedaran librados a la arbitrariedad de las decisiones de los agentes estatales. Los escasos y esporádicos espacios de participación que tuvieron surgieron de la organización y articulación con otros actores sociales y de la movilización. Sin embargo, en muy pocas ocasiones, como en las citadas, sus reclamos fueron retomados por los medios masivos de comunicación y, menos aún, fueron reconocidos por los agentes estatales vinculados al programa a nivel nacional.

Sin embargo, como veremos en las próximas secciones, el poder transferido a los agentes locales –principalmente los intendentes municipales– era relativo, ya que si bien podían decidir quiénes serían los beneficiarios entre aquellos que cumplían con los requisitos dentro de su territorio, no estuvieron facultados para ampliar los cupos fijados por el PEN ni para otorgar nuevas altas por aquellos beneficiarios que hubieran sido dados de baja. Por lo tanto, los mismos quedaron limitados a gestionar el PJJHD sin poder modificar los límites y perfiles políticos delineados por los agentes del gobierno central.

El fin de la universalidad

A mediados de 2002 el PEN, de manera unilateral, decidió el cierre de las inscripciones al PJJHD. Esta situación profundizó la contradicción constitutiva del programa entre el criterio de *universalidad* enarbolado desde su lanzamiento (ver Capítulo 5) y la focalización desde la que se definió su cobertura. En primer lugar, dicha medida se justificó por *motivos presupuestarios*:

El Gobierno reconoció ayer, a través de la MTESS, Graciela Camaño, que el PJJHD no tendrá cobertura universal. Durante una conferencia de prensa en el auditorio del ministerio, Camaño informó que la inscripción al programa está oficialmente cerrada y no será reabierta. La postura señala un profundo cambio de sentido en el principal programa social de Eduardo Duhalde, publicitado como un derecho universal de inclusión, ya que implica que en realidad sólo accederán al subsidio aquellos desocupados que se hayan anotado antes del 17 de abril. ¿Cómo puede considerarse universal un plan en el que no es posible inscribirse?, preguntó a la ministra *Página/12*. "En algún momento había que hacer un corte por razones presupuestarias", respondió Camaño (P12, 12/6/2002: 7).

En un segundo momento, simultáneamente a los reclamos de la MDA y del BM -para girar el prometido préstamo destinado al financiamiento del PJJHD- sobre la necesidad de transparentar sus mecanismos de implementación (ver Capítulo 6) y controlar la realización de las contraprestaciones laborales, el PEN trasladó el argumento del cierre del PJJHD hacia las *irregularidades en su gestión*. Asimismo, responsabilizó a los CC por no controlar y a los beneficiarios por no cumplir los requisitos de ser *verdaderos desocupados* y realizar *contraprestaciones laborales y de capacitación*:

Chiche Duhalde reconoció ayer que existen "dificultades" en la implementación del PJJHD y convocó a los vecinos a denunciar a quienes cobran el subsidio en forma irregular. (...) admitió que detecta "dificultades en la implementación" de los programas asistenciales y explicó que "es difícil poder determinar qué beneficiario está cobrando y no le corresponde, dado que tenemos un 40% de trabajadores en negro".

"Los denominados CC en cada municipio pueden detectar gente a la que no les corresponde el programa y que lo esté percibiendo igual. Es una tarea difícil de coordinar, pero lo vamos a hacer", precisó la funcionaria.

Según indicó, la idea del plan social es que, además de que las familias beneficiarias perciban el subsidio, "la gente trabaje y se capacite".

La primera dama graficó casos en los que existe la "viveza criolla", como, por ejemplo, cuando "un matrimonio se anota con distintos domicilios para percibir dos subsidios, aunque todos en el barrio saben que viven bajo un mismo techo". Descartó la posibilidad de disminuir la cuota social con el fin de extender a mayor cantidad de gente el Plan y remarcó que "lo que sí creemos es que hay que determinar población por población a quién le corresponde y a quién no".

Por su parte, anunció que "primero hay que terminar de ordenar el plan para jefes y jefas de hogar para trabajar con la tercera edad y luego con los jóvenes".

En ese marco, explicó que "cuando se termine de ordenar el plan, va a haber menos beneficiarios de los que hay y va a permitir impulsar un plan para mayores de 70 años que no tienen nada, ni pensión, ni jubilación" (DP, 17/6/2002: 4).

Con este argumento, el MTESS anunció el fin de la primera etapa del PJJHD, subordinando el inicio de una segunda fase -que finalmente nunca se realizó y que cubriría otras poblaciones destinatarias, como jóvenes y adultos mayores (Decreto 565/2002)- a la resolución de dichos problemas:

Graciela Camaño, aclaró que "no fue cerrada" la inscripción en los PJJHD, sino que "sólo fue concluida una primera etapa", a la vez que el secretario de Hacienda, Jorge Sarghini, anunció la reasignación de \$ 500 millones para reforzar el Programa.

En un comunicado, la titular de la cartera laboral explicó que la primera etapa de inscripción de desocupados en los planes del DFIS "demanda de las evaluaciones pertinentes para proseguir con un programa de esta magnitud".

"Hasta el momento fueron procesadas tres millones de solicitudes y era necesario establecer una fecha de corte, ya que de lo contrario era imposible avanzar", puntualizó la ministra (CR, 13/6/2002: 5).

El Gobierno definió ayer que hasta tanto pueda mejorarse la prestación del programa para 1.800.000 jefes y jefas de hogar desocupados no avanzará con la instrumentación del resto de los planes de asistencia social que iba a lanzar para la tercera edad y los jóvenes desempleados.

Así lo anunciaron en forma conjunta la titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Chiche Duhalde, y la MTESS, Graciela Camaño.

El MSDHSS tenía previsto extender la cobertura social a unas 170.000 perso-

nas mayores de 70 años sin trabajo y a un número aún no definido de jóvenes desempleados. Pero por ahora esto no ocurrirá (LN, 18/7/2002: 10).⁴

Asimismo, como se ve en el cuadro 6 del Anexo I, durante el mes de julio de 2002 disminuyeron drásticamente los beneficios liquidados por el PJH I (que poco tiempo después fue cerrado), sin que se compensasen las bajas por la misma cantidad de altas en el PJJHD. Por ende, disminuyó el número total de beneficiarios. Estas medidas debilitaron aún más la capacidad de gestión de los CC y gobiernos locales, ya que, aunque estaban encargados de evaluar las bajas por incumplimiento de los requisitos y contraprestaciones, no podían dar altas a nuevos beneficiarios a cambio de las bajas (CONAYEC, 2003):

La confirmación del cierre de la inscripción al PJJHD generó anoche los primeros rechazos. El más fuerte se escuchó desde las intendencias. "La inscripción debe seguir abierta", planteó Luis Baldo, integrante del CONAYEC en representación de la FAM. "Es en nuestro territorio donde se producen todas las situaciones de exclusión social, a las que necesitamos que se dé respuesta. Cerrar el ingreso al plan es un error, porque la desocupación no es una fotografía, hay un proceso de deterioro social creciente" (P12, 12/6/2002: 7).

Marcando el límite: protesta social y represión estatal

Casi simultáneamente al cierre de las incorporaciones al PJJHD y al comienzo de la liquidación del PJH I, volvieron a trasladarse al nivel nacional las acciones de protesta social, protagonizadas principalmente por las OP:

El MIJP, el BPN, la Coordinadora Aníbal Verón y Barrios de Pie (CTA) convocaron en forma conjunta a una protesta nacional para el 26 de junio. Dentro de los reclamos de las OP, el pago a todos los beneficiarios del PJJHD era considerado como un tema central. Planteaban que miles de solicitantes no habían podido cobrarlo.

Si bien el epicentro de la protesta y la represión –por su impacto a nivel nacional– fue el Puente Pueyrredón (principal ingreso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desde el sur), la tensión entre las OP y los agentes estatales se vivió en varios puntos del país. Durante dicha jornada se produjeron numerosos cortes de rutas y manifestaciones en las provincias de Tucumán, Salta, Catamarca, Chaco, Córdoba y La Rioja (LP, 27/6/2002: 21).

⁴ Ver CR, 13/6/2002: 5; LP, 14/6/2002: 7.

La acción represiva del gobierno nacional -que se había preanunciado unos días antes en varias declaraciones del PEN-, frente a las movilizaciones de las OP en el Puente Pueyrredón, provocó la muerte de Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, dos jóvenes dirigentes de los MTD de Lanús y Guernica respectivamente, y heridas de balas de plomo en varios militantes de OP.⁵

Estos hechos constituyeron el punto más alto en la confrontación entre el PEN y las OP, teniendo como uno de sus principales ejes la disputa por el pago a los beneficiarios del PJJHD y el otorgamiento de nuevos beneficios. Si bien no es posible hablar de un resultado final en dicha disputa, la fuerte represión remarcó sobre los cuerpos de los manifestantes el límite que los agentes estatales habían decidido fijar en la expansión de la cobertura del programa.

7.2. Evaluaciones del PJJHD

Entre la paz social y el fin de la indigencia

Pocos días antes del cierre de las inscripciones en el PJJHD y las movilizaciones de las OP que este hecho generó, el presidente Eduardo Duhalde había comenzado a evaluar los resultados del programa retomando el eje de la *paz social* y la *contención social* -que, como vimos en el Capítulo 5, habían estado en los fundamentos de su creación-:

En su programa de todos los sábados en Radio Nacional ("Conversando con el Presidente"), el primer mandatario dijo que "en estos meses lo máximo que me contenta es que la conflictividad social ha ido decayendo en forma notoria ayudada por los programas sociales. Ahora la gente tiene una ayuda en el PJJHD, que debe incorporarlos a la productividad" (P12, 9/6/2002: 7).

Grave estaba cuando asumí, que decían que no iba a durar una semana; ahí estaba grave. Hoy, el conflicto social es menor. Casi no hay conflicto social (LN, 28/7/2002: 1 y 8).

Unos meses después, luego de que los hechos descriptos en la sección anterior expresaron que la protesta social no había descendido -motivando el adelantamiento de las elecciones presidenciales-, Chiche Duhalde focalizó la evaluación de los beneficios del PJJHD hacia la asociación entre *pobreza, indigencia* y *trabajo* -presente también en los fundamentos del plan (ver Capítulo 5)-:

⁵ Ver P12, 28/6/2002: 12; P12, 29/6/2002: 2-3; P12, 30/6/2002: 4.

Chiche Duhalde vaticinó además una "grata sorpresa" con la próxima medición del INDEC, ya que en la última muestra "no se tuvieron en cuenta" los PJJHD. La primera dama precisó, en tal sentido, que tiene datos acerca de que la pobreza "descendió un 10% y la indigencia, un 34%".

Aclaró, no obstante, que para terminar con la indigencia se necesita "tener funcionando bien los dos millones de puestos del PJJHD, y los 600 mil puestos más que vendrían entre este año y el próximo, que es un programa con financiación del BID".

"Se termina con la indigencia, no sólo estadística sino real, pero no se termina hoy -insistió-, lo cual no significa que el nivel de pobreza no siga siendo muy grave, gravísimo."

La encargada del área social del Gobierno nacional sostuvo entonces que para erradicar la pobreza "hay que lograr que la gente tenga trabajo genuino" (LP, 16/9/2002: 2).⁶

Estos argumentos no sólo fueron desmentidos por las estadísticas, sino también por los numerosos casos de muertes por desnutrición infantil –muchos de ellos hijos de beneficiarios del PJJHD- ocurridas en la provincia de Tucumán y que los medios masivos de alcance nacional colocaron en el centro de la agenda. Frente a los mismos, el PEN retomó el eje de la *emergencia social*.

Chiche Duhalde junto a un nutrido grupo de funcionarios nacionales encabezaron el denominado "Operativo rescate contra el hambre", que desembarcó en dicha provincia a mediados de noviembre. Se movilizaron gran cantidad de médicos, asistentes sociales y docentes, con el apoyo logístico del Ejército y las Fuerzas de Seguridad, recorriendo casa por casa las zonas críticas, ubicadas en los suburbios de San Miguel de Tucumán, para detectar los casos de chicos y familias desnutridas (CL, 20/11/2002: 26).

El retorno del trabajo

Durante los dos últimos meses de 2002, en un contexto preelectoral en el que los principales dirigentes del PJ se disputaban la candidatura presidencial para 2003, la MTESS dirigió el foco hacia el impacto del PJJHD en el índice de desocupación, elaborado a partir de la *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH), onda octubre, cuyo resultado anunciaría el INDEC en diciembre:

⁶ Ver CL, 15/9/2002: 5; DP, 16/9/2002: 3.

La MTESS, Graciela Camaño, dejó en claro que ya está en marcha uno de los anuncios más esperados por el duhaldismo. Camaño pronosticó un descenso en el índice de desocupación de octubre, que se conocerá una vez que el INDEC procese los datos de la EPH que acaba de relevar. Sin embargo, según los expertos, todavía no hay señales firmes de recuperación del empleo, si bien reconocen que la abismal caída del costo laboral puso un freno a la expulsión de mano de obra. Pero el Gobierno tiene una carta en la manga para mostrar una drástica reducción de la desocupación. La idea sería computar como ocupados a los 2 millones de beneficiarios de los PJJHD. Si así fuera, por primera vez en mucho tiempo, el INDEC se alejaría peligrosamente de la realidad. Porque consideraría como empleados a personas que reciben un subsidio (de 150 Lecop) para sobrevivir (P12, 7/11/2002: 8-9).

Graciela Camaño, afirmó que el próximo índice sobre la desocupación que dará a conocer el INDEC y en el que el Gobierno espera una merma, "contendrá una recomposición del empleo genuino", a la vez que consideró que las "políticas pasivas", en la aplicación de los PJJHD, "influirán en las próximas mediciones" oficiales (LP, 7/12/2002: 6).⁷

Una segunda acción del MTESS en este mismo sentido fue reflotar la asociación entre el beneficio del PJJHD y el *trabajo*, tanto a través de las *tareas comunitarias* como de la *incorporación de beneficiarios en el mercado laboral*:

Camaño reseñó las tareas realizadas para que el 94,1% de los beneficiarios realicen una contraprestación comunitaria y señaló que existen acuerdos con más de 249 empresas que han incorporado beneficiarios del PJJHD.

Además, informó que se firmaron convenios que "involucran a 22.000 trabajadores" con empresas en crisis que se comprometen a desarrollar un plan de recuperación productivo donde se mantiene el empleo de los trabajadores, y el Estado paga hasta \$ 150 y el resto, los titulares de la firma (LN, 4/12/2002: 7).

El MTESS espera para este mes la incorporación de 9.160 trabajadores a empresas privadas, por la utilización del mecanismo que permite la contratación de beneficiarios del PJJHD. De esa manera, sumarían 29.357 los subsidiados por el programa social que lograron algún tipo de inserción en la actividad privada, en un sistema de contratación que no compromete al empleador a retener a la persona una vez terminada la duración de la relación laboral, que se determina de antemano (LN, 13/12/2002: 4/2º sección).

⁷ Ver CL, 15/12/2002: 23.

La titular de Trabajo dijo que "queremos que los beneficiarios del PJJHD sean trabajadores". Y adelantó que "vamos a salir con una gran campaña para que las empresas tomen trabajadores de este Plan, que tiene gente capacitada, inclusive universitarios. Nuestra meta es que en marzo haya 400.000 beneficiarios del Plan trabajando en empresas privadas.

Para eso en caso de que una empresa tome un beneficiario del Plan, podrá pagarle el sueldo menos los \$ 150 ya que durante 6 meses el Estado le seguirá abonando el Plan. Además, la empresa pagará las cargas sociales por la parte del sueldo que abona, excluyendo los \$ 150" (CL, 29/12/2002: 12-13).

Como seguiremos viendo en la próxima sección, tanto desde las estadísticas como desde las contraprestaciones laborales y los contratos con plazos predeterminados en empresas privadas, se identificaba a los beneficiarios con empleados. De esta manera, como las PASE anteriores (ver Capítulo 4), desde el PJJHD el Estado contribuía al proceso de naturalización de las condiciones de precariedad del mercado laboral.

Finalmente, Eduardo Duhalde, a la hora de los balances, calificó como el principal logro de su gobierno la implementación del PJJHD, defendiendo su impacto en los índices de desocupación como uno de sus objetivos esperados:

En otro pasaje de su alocución de los sábados, el mandatario reconoció que los PJJHD "incidieron" en la baja de los índices de desocupación dados a conocer ayer por el INDEC, pero aseguró que después de octubre ese índice bajó aún más y no descartó que en los próximos meses llegue al 15%. (...)

Duhalde admitió que "por supuesto cuando creamos el PJHD teníamos en cuenta que iba a tener incidencia en los índices de desocupación, y es lo que buscamos". El presidente se quejó de los medios periodísticos que, según dijo, "están planteando como si fuera algo malo que los programas hayan incidido" en el descenso de los índices de desocupación (CR 5º, 28/12/2002: 2).⁸

7.3. Miradas oficiales sobre la población beneficiaria

Para finalizar, tomaremos dos análisis oficiales del impacto del PJJHD, una elaborada por el SIEMPRO (2003) y otra por el MTESS (2004). En las mismas se sintetizan los criterios generales desde los cuales, utilizando la vio-

⁸ Ver P12, 29/12/2002: 5; LN, 29/12/2002: 8.

lencia simbólica legítima estatal, se definió a la población beneficiaria y sus vinculaciones con el *mercado de trabajo formal* (MTF).⁹

En primer lugar el SIEMPRO realiza una evaluación del impacto del PJJHD en relación a los índices de indigencia y pobreza elaborados a partir de la EPH, onda octubre de 2002:¹⁰

- Como se observa en el cuadro N° 7, si bien casi no hay diferencias en la cantidad promedio de personas ocupadas y desocupadas entre los hogares beneficiarios del PJJHD y los no beneficiarios, el ingreso total familiar de los segundos más que duplica al de los primeros (incluido el beneficio). Esta diferencia se incrementa más de cuatro veces si tenemos en cuenta el ingreso per cápita, debido al mayor tamaño promedio de los hogares beneficiarios. Asimismo, como se observa en el mismo cuadro, aún recibiendo el subsidio, casi dos tercios de los hogares se encuentran bajo la línea de indigencia y el 95% bajo la línea de pobreza.
- Para analizar el impacto del subsidio sobre los hogares beneficiarios del PJJHD, en el cuadro N° 8 se toman los indicadores del cuadro anterior – omitiendo el de ingreso *per cápita* familiar- y se los compara con la situación hipotética de dichas familias si no hubieran recibido el beneficio. De aquí se deduce que el subsidio generaría un incremento de alrededor del 56% en el ingreso total familiar, lo que significaría que casi el 15% de los hogares beneficiarios saldría de la situación de indigencia y sólo el 3% superaría la LP.
- Este escaso impacto resulta aún menor cuando, en el cuadro N° 9, se toma en cuenta la incidencia del PJJHD en las tasas de indigencia y pobreza de la población general. Mientras que el programa habría ocasionado un descenso de solo el 1,6% en el primer indicador, casi no influyó en el porcentaje de hogares bajo la LP.
- Sin embargo, a partir de estos datos, el SIEMPRO extrae un primer “resultado positivo” del PJJHD: “los criterios de focalización adoptados por el pro-

⁹ En el documento del MTESS (2004: 3) analizado, “el concepto de *empleo formal* hace referencia a los puestos de trabajo registrados o declarados por los empleadores en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)”.

¹⁰ “La encuesta incluyó una pregunta especialmente destinada a la captación de los beneficiarios que se encontraban ocupados, realizando alguna de las contraprestaciones laborales previstas por el programa. En el caso de los beneficiarios que no llevan a cabo dichas contraprestaciones, en cambio, la EPH no incluye información directa que permita identificarlos, por lo que se ha intentado una captación indirecta. A estos efectos, se utilizó como criterio la declaración de ingresos provenientes de otras fuentes cuyo importe (\$150) coincidiera con la prestación del programa” (SIEMPRO, 2003: 2).

grama parecen adecuados para que el mismo atienda las situaciones de mayor vulnerabilidad: el 76% de los hogares beneficiarios serían indigentes y el 98% serían pobres, de no mediar el subsidio” (SIEMPRO, 2003: 12).

Siguiendo la misma línea argumental del PEN, el SIEMPRO y el MTESS hacen hincapié en sus evaluaciones en la vinculación entre los *beneficiarios* del PJJHD y el *empleo* alrededor de tres ejes: las realización de *contraprestaciones*, el *índice de desocupación* y la *inserción* en el MTF de los beneficiarios.

- Tomando los datos suministrados por la EPH del INDEC -que, como señalamos arriba, incluía una pregunta especial para captar a los beneficiarios que realizaban contraprestaciones laborales, tomándolos como ocupados-, el SIEMPRO evalúa que el impacto más visible del PJJHD fue en el índice de desempleo. Como indica el cuadro N° 9, dicha tasa sin subsidio hubiera sido del 23,9%, mientras que, incluyendo a los beneficiarios como ocupados, la tasa de desocupación disminuye en un 5%.
- Un dato que, notoriamente, incluyen en un cuadro pero que no comentan en ningún lugar del documento es el tipo de actividades realizadas como contraprestación por los beneficiarios del PJJHD. Como se observa en el cuadro N° 10, sólo algo más del 5% realizó contraprestaciones en el sector privado. Casi la totalidad de las actividades realizadas por los beneficiarios se encuentran en la ambigua área de *administración pública, enseñanza o servicios sociales y comunitarios*.¹¹
- Finalmente, a partir de los datos analizados, el SIEMPRO (2003: 5) plantea la siguiente vinculación entre la cobertura del PJJHD y el MTF: “en una definición más amplia y realista, puede suponerse que la *población meta* abarcaría a todos aquellos jefes y jefas de hogar que mantienen una *vinculación débil con el mercado de trabajo*, sin que ello implique necesariamente un error de inclusión”.¹²
- En este sentido, el trabajo elaborado por el MTESS (2004) señala que, entre septiembre de 2002 y el mismo mes de 2003, sólo algo más del 5% de los beneficiarios del PJJHD pudo incorporarse al MTF –por lo que fue dado

¹¹ Tal como se indica en el anexo V de la Resolución 312/2002 del MTESS (ver Anexo II), el listado orientativo de *actividades sociales y comunitarias* tenía un tal grado de amplitud que permitía que los CC municipales –o, en la gran mayoría de los casos, directamente los intendentes (CONAYEC, 2003)- asignaran a los beneficiarios prácticamente cualquier tarea para la cual no contaran con el personal adecuado.

¹² Las cursivas son nuestras.

de baja del programa-, pero de ellos más de la mitad volvió a quedar desvinculado del empleo durante el mismo período. El documento continúa analizando esta pequeña proporción de beneficiarios, dando a luz nuevos datos sobre la población meta del PJJHD y las características de su vinculación débil con el MTF.

- Como se observa en el cuadro N° 11, mientras que algo más de dos tercios de las beneficiarias del PJJHD eran mujeres, sólo el 23% de las incorporadas al MTF eran de ese sexo. Una diferencia similar se observa en torno a la experiencia laboral previa de los beneficiarios del programa: mientras el 68,7% no la tenía, solo una quinta parte de los que se encontraban en esta situación fueron incorporados al MTF (ver cuadro N° 12).
- Como se indica en el cuadro N° 13, si bien son muy similares las proporciones en los tramos etarios del total de beneficiarios y de aquellos incorporados al MTF, entre estos últimos hay un mayor porcentaje de los que tienen entre 25 y 34 años, compensada por una menor incorporación (alrededor de 7 puntos) entre aquellos beneficiarios cuya edad es de 45 años o más.
- Finalmente, otro claro indicador de la precariedad en la vinculación de los beneficiarios del PJJHD con el MTF es el nivel salarial. Como señala el cuadro N° 14, mientras que, en el período analizado, los salarios de casi dos tercios de los empleados registrados promediaban \$ 550 y más, la misma proporción de beneficiarios del PJJHD se incorporaron al MTF con salarios que iban de los \$ 150 y los \$ 549.

.....

Como se señaló a lo largo de este capítulo final, la definición de la condición de beneficiarios del PJJHD estuvo marcada por la precariedad desde diversos niveles:

- En el nivel local, los problemas de gestión y representatividad de los CC municipales y provinciales (en los casos en que se habían constituido), dejó librada la inclusión en el PJJHD a las disputas entre los actores políticos y sociales de cada ámbito territorial. En la mayoría de los municipios, la relación de fuerza entre los mismos beneficiaba a los intendentes, quienes deci-

dían tanto los criterios de incorporación, como el tipo de contraprestaciones que debían realizar los beneficiarios para no ser dados de bajas.

- A nivel nacional, el cierre de las inscripciones al PJJHD terminó de marcar los límites de la universalidad enunciada en torno al DFIS. Esta decisión fue tomada exclusivamente por los agentes del PEN, desoyendo e incluso culpabilizando –por no gestionar o cumplir con los requisitos legales- a los otros actores políticos y sociales –gobiernos municipales, CC, OP, beneficiarios- que se opusieron a esta medida. Una de las expresiones más claras de la búsqueda del gobierno nacional de centralizar el ejercicio del poder estatal en este campo fue la represión del 26 de junio de 2002, dirigida contra las OP que exigían la incorporación de nuevos beneficiarios al programa.
- Al finalizar el año 2002, dentro del proceso de disputa por los sentidos del PJJHD, los agentes del PEN buscaron –aunque nunca lograron totalmente- capitalizar políticamente las evaluaciones sobre el impacto del mismo. Buscaron subsumir la complejidad de definiciones y sujetos que se fueron constituyendo en torno al PJJHD a sus presuntos impactos planificados sobre los niveles de desocupación, pobreza, indigencia y/o conflictividad social.
- En este sentido, la citada evaluación del SIEMPRO, utilizando datos suministrados por el INDEC (institución privilegiada para el ejercicio del poder de nominación estatal), considera adecuados los criterios de focalización de la población beneficiaria del PJJHD hacia los bordes de la estructura social: las familias que lo recibían estaban entre las de mayor vulnerabilidad.
- Finalmente, la inserción de los beneficiarios en el mundo laboral, en su gran mayoría por contraprestaciones en tareas comunitarias –determinadas por los gobiernos locales- y/o en la informalidad y, en una mínima proporción, dentro del MTF, se realizaba –como analiza el citado trabajo del MTESS- en las condiciones de precariedad laboral más extremas: contratos basura, los más bajos salarios y en las peores situaciones de inestabilidad y subempleo.

Estas diversas dimensiones confluyeron en el proceso de estatización de un tipo de integración social precarizada. Desde las condiciones de emergencia enunciadas en sus comienzos, pasando por el tipo de beneficio y los criterios de focalización de su población beneficiaria, hasta las evaluaciones oficiales del impacto del PJJHD, se fue reproduciendo y naturalizando un tipo de inte-

gración social articulada con las condiciones del RSA neoliberal -acentuadas por la salida devaluacionista- de desintegración material de la sociedad.

De esta manera, dicho programa participó en la naturalización de los procesos de afuncionalización de la masa marginal –reproducida y ampliada por el RSA neoliberal-, tendientes a evitar que la misma se vuelva disfuncional al presionar por su ingreso al sector hegemónico de la economía. En este sentido, la inclusión en el mundo laboral de la casi totalidad de los beneficiarios del PJJHD se mantuvo en los sectores marginales del mercado de trabajo.

Asimismo, si bien la alta politización de la CSL se mantuvo durante todo el proceso analizado, los distintos agentes estatales buscaron, desde diversas estrategias, volver a concentrar el capital simbólico que habían construido y acumulado las OP y otros sujetos sociales alrededor de su disputa. Buscaron redireccionar la potencialidad disruptiva de dicha politización hacia la relegitimación del aparato estatal, manteniendo la forma-Estado y las condiciones estructurales del RSA neoliberal.

Es importante aclarar que el devenir de cada uno de los diversos procesos en los que participó el PJJHD -naturalización y reproducción de la integración social precarizada, afuncionalización de la masa marginal, disputa y concentración de capital simbólico- es la resultante siempre abierta de una gran cantidad de acciones, omisiones, discursos, tácticas y estrategias de sujetos sociales y políticos, arreglos institucionales y regulaciones pasados y presentes. Por ende, si bien identificamos algunos aspectos de la participación del PJJHD en cada uno de dichos procesos, no pretendemos reducir su complejidad a una sola causalidad ni resolver su indeterminación en un resultado final.

Conclusiones: a modo de cierre y apertura

El error en que se cae frecuentemente en el análisis histórico-político consiste en no saber encontrar la relación justa entre lo orgánico y lo ocasional. (...) El nexo dialéctico entre los dos órdenes de movimiento y, en consecuencia, de investigación, es difícilmente establecido con exactitud; y si el error es grave en la historiografía, es aún más grave en el arte político, cuando no se trata de reconstruir la historia pasada sino de construir la presente y la futura.

Antonio Gramsci: *Notas sobre Maquiavelo*

Hay que aprender a distinguir los contornos de esta sociedad diferente detrás de las resistencias, las disfunciones, los callejones sin salida de los que está hecho el presente. Es preciso que el *trabajo* pierda su lugar central en la conciencia, el pensamiento, la imaginación de todos: hay que aprender a echarle una mirada diferente: no penarlo más como aquello que tenemos o no tenemos, sino como aquello que hacemos. Hay que atreverse a tener la voluntad de apropiarse de nuevo del trabajo.

André Gorz: *Miserias del presente, riqueza de lo posible*

Como vimos en el Capítulo 1, el proceso de definición de la CSL en todo RSA es el resultado contingente de la tensión entre las condiciones estructurales y las subjetivas, en la cual la política en general y las PS en particular ocupan un lugar central. En dicho proceso el trabajo y la ciudadanía constituyen ejes privilegiados de disputa entre los sujetos políticos y sociales en torno a la definición y naturalización del orden social como totalidad y la determinación de los principales núcleos de integración social, en particular.

En el Capítulo 2 desarrollamos en clave histórica el devenir de la CSL en la modernidad, haciendo hincapié en el lugar central que ocuparon en el mismo las intervenciones sociales del Estado. Allí vimos cómo el ensanchamiento de la dimensión genérica del trabajo lo fue colocando, en las sociedades salariales, como el principal núcleo de integración social y, por ende, de definición de los derechos sociales. Finalmente, sintetizamos el proceso de descomposición de los REB en relación a la emergencia y consolidación del RSA neoliberal -a partir de nuevas intervenciones estatales-.

En el Capítulo 3 abordamos el proceso de definición de la CSL en Argentina durante el siglo XX, haciendo hincapié en la historia de su particular REB y del RSA neoliberal. Vimos cómo, en este último modelo, la remercantilización de la dimensión genérica del trabajo –*work*– desplazó los núcleos de integración social hacia el individualismo competitivo y productivo. Aquí las PS ocuparon un lugar fundamental ya que, a pesar de presentarse como despolitizadas, participaron del proceso político de integración simbólica de los sujetos sobre la creciente desintegración material del espacio social.

En el Capítulo 4 nos centramos en el lugar que ocuparon las PASE en la etapa de consolidación del RSA neoliberal, como campo político en el cual se fueron disputando y fijando los sentidos y articulaciones del trabajo y la ciudadanía. Simultáneamente, estas intervenciones sociales del estado contribuyeron al proceso de afuncionalización de la masa marginal y constituyeron espacios alrededor de los cuales emergieron nuevas identidades, tácticas y estrategias de sujetos sociales que cuestionaron la definición hegemónica de la CSL. La centralidad de dicha cuestión adquiere su máxima expresión alrededor de la crisis de diciembre de 2001, en torno a la cual se expresaron los límites del bloque hegemónico y se exigieron nuevas intervenciones sociales del Estado.

En el Capítulo 5 abordamos el proceso de reconstrucción de la legitimidad del aparato estatal alrededor de las definiciones de la crisis y sus vinculaciones con la CSL. Los agentes de la megacorporación buscaron –aunque sin lograrlo totalmente– ir despolitizando –mediante el ejercicio de la violencia simbólica estatal– a la crisis, asociándola a diversos sentidos de la emergencia –social, ocupacional, económica, etc.–. En torno a la misma se fue definiendo al PJH I y luego al PJJHD como soluciones a partir de la contención social –tanto en el sentido de pacificación como de red de rescate para los que se caían de los bordes sociales–.

En el Capítulo 6 nos aproximamos a la manera en que se fueron consolidando tanto los perfiles políticos como institucionales del PJJHD en torno a los ejes del financiamiento, la gestión y control. En un proceso pleno de disputas, el PEN buscó ir fijando los límites de la distribución del ingreso generada por el programa, manteniendo las condiciones de desigualdad social del RSA neoliberal. Asimismo, los agentes del gobierno nacional concentraron el poder y la au-

tonomía para definir, controlar y evaluar los alcances materiales y simbólicos del PJJHD, buscando descentralizar los espacios de conflictividad social.

En este marco, como finalmente indicamos en el Capítulo 7, se definió a la población beneficiaria del PJJHD desde una triple condición de precariedad:

- a) en su relación con el aparato estatal, por la debilidad de los arreglos institucionales desde los cuales la misma se definía en cada ámbito territorial;
- b) en la definición de sus derechos, por el cierre de la universalidad y sus posibilidades de reformulación a partir de la concentración del poder y ejercicio de la violencia simbólica y material desde el gobierno central;
- c) en el tipo de integración social, dirigiéndose a familias que se encontraban en las peores situaciones sociales, tanto en términos de distribución de los diversos tipos de capital, como en sus posibilidades y condiciones de incorporación al mercado laboral.

Desde estas tres dimensiones confluyeron el PJJHD participó del reforzamiento de un triple proceso articulado constitutivo del RSA neoliberal:

- La reproducción, profundización y naturalización de la vinculación precaria de los sujetos con el trabajo, quedando librados (o encadenados) a los mandatos y a las fuerzas del mercado.
- La reproducción, profundización y naturalización de la vinculación precaria de los sujetos con el Estado, disminuyendo para la mayor parte de la población los espacios de la vida desmercantilizados desde los cuales definir su ciudadanía como seres genéricos.
- La reproducción, profundización y naturalización de la desigualdad social, principalmente a partir del proceso de afuncionalización de una parte de la población como masa marginal, buscando evitar que se vuelva disfuncional para el sector hegemónico de la economía.

Sin embargo, como indicamos al finalizar el Capítulo 7, dichos procesos son la expresión de una compleja e indeterminada dialéctica entre sujetos, arreglos institucionales y cambios estructurales que nunca puede cerrarse histórica y, menos aún, analíticamente, en un conjunto determinado de causalidades y resultados finales. Por ello, a partir de nuestra aproximación a algunos aspectos de la participación del PJJHD en dichos procesos, en lugar de un cierre del problema formularemos algunas preguntas que puedan servir para continuar con su apertura teórica y política:

- ¿Hubo sentidos contrahegemónicos que se fueron disputando, formulando y materializando en torno al PJJHD en los distintos espacios territoriales donde se implementó? Si fue así, ¿cuáles?
- ¿Qué potencialidades y límites tienen los principales sujetos políticos y sociales enfrentados al RSA neoliberal para retomar dichos sentidos contrahegemónicos del PJJHD y articularlos en una nueva definición de la CSL?
- ¿Alrededor de qué nuevos ejes pueden articularse las demandas e identidades de los sujetos políticos y sociales enfrentados a la definición hegemónica de la CSL?
- ¿Es posible construir, desde la intervención social del Estado, nuevos sentidos y articulaciones del trabajo y la ciudadanía sin modificar las condiciones estructurales del RSA neoliberal?
- ¿Qué lugar ocuparían las PS en la redefinición de un proceso de integración social que aúne sus dimensiones simbólicas y materiales (escindidas y contrapuestas en el actual orden socio-político-económico hegemónico)?

Bibliografía

- ANDRENACCI, L.; NEUFELD, M. y RAGGIO, L. (coord.) (2001) *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Buenos Aires: UNGS.
- AZPIAZU, Daniel, BASUALDO, Eduardo M. y KHAVISSE, Miguel (1985) “¿Capitanes de la industria o generales de la economía?”. En *El Periodista*.
- BACCARELLI, Diego (2004) “El trabajo: condición humana, condición social”. En *Diaporías*, 3. Buenos Aires: FSOC, UBA.
- BECCARIA, Luis (2001) *Empleo e integración social*. Buenos Aires: FCE.
- BECCARIA, Luis (2005) “El mercado laboral argentino luego de las reformas”. En L. BECCARIA y R. MAURIZIO (edit.), *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: UNGS, Prometeo.
- BECK, Ulrich y BECK-GERNSHEIM, Elisabeth (2003) *La individualización. El individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- BM (1998). *Programa Trabajar II. Evaluación social. Informe final*.
- BOLTVINIK, Julio (1999) “Métodos de medición de la pobreza, conceptos y tipología”. En *Socialis*, 1. Rosario.
- BONNET, Alberto y GLAVICH, Eduardo (1993) “El huevo y la serpiente. Notas acerca de la crisis del régimen democrático de dominación y la reestructuración capitalista en Argentina, 1983-1993”. Parte I. En *Cuadernos del Sur*, octubre de 1993. Buenos Aires.
- BOURDIEU, Pierre (1990) “Espacio social y génesis de las clases”. En P. BOURDIEU, *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.
- BOURDIEU, Pierre (1997) “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En P. Bourdieu, *Razones prácticas*. Barcelona: Anagrama.
- BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude y PASSERON, Jean-Claude (1999) *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BUSTELO, Eduardo S. (2000) “La política social esquiva: Ajuste y equidad en América Latina en los ‘90”. En E. S. BUSTELO, *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*. Rosario: Homo Sapiens.

- CALVEZ, Jean-Ives (1999) *Necesidad del trabajo. ¿Desaparición o redefinición de un valor?* Buenos Aires: Losada.
- CASTEL, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CONAYEC (2003) *Fortalecimiento Institucional de los Consejos Consultivos. Programa Jefas y Jefes de Hogar*. Buenos Aires.
- CPCEA (2002) *Documento Final de la Reunión Extraordinaria de Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina*. Buenos Aires.
- CRISOL - CEDEI (1997) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I*. Buenos Aires.
- DANANI, Claudia (1996) "Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En S. HINTZE (comp.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: CEA, CBC, UBA.
- DANANI, Claudia (1998) "El trabajo como valor social: lo cuantitativo y lo cualitativo". En R. CASTRONOVO (coord.), *Integración o desintegración social en el Mundo del Siglo XXI*. Buenos Aires: Espacio.
- DANANI, Claudia (1999) "De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales". En *Sociedad*, 14, 29-39. Buenos Aires: FSC, UBA.
- DANANI, Claudia y LINDENBOIM, Javier (2003) "Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino?". En J. LINDENBOIM y C. DANANI (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.
- DELAMATA, Gabriela y ARMESTO, Melchor (2005) "Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales". En G. DELAMATA (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*. Buenos Aires: Espacio.
- DI LEO, Pablo F. y RAMÍREZ, Romina (2005) "El sublime objeto estatal: una aproximación a la teoría del Estado en Marx desde la experiencia neoliberal argentina". En *Diaporías*, 5. Buenos Aires: FCS, UBA.

- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnánim.
- EZCURRA, Ana María (1998) *¿Qué es el neoliberalismo? Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar.
- FERRARI, Alejandro y LÓPEZ, Néstor (1993) "Contratos de trabajo y precariedad laboral". En *Estudios de Trabajo*. 6.
- FRANCO, Carlos (1994) "Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (Otro camino para otra democracia)". En G. DE SIERRA (comp.), *Democracia emergente en América del Sur*. México: CEIICH, UNAM.
- FRENAPO (2000) *Transformar la crisis en oportunidad. Shock redistributivo y profundización democrática*. Buenos Aires.
- GOLBERT, Laura (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. Santiago de Chile: CEPAL.
- GORZ, André (1998) *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.
- GRAMSCI, Antonio (1995) *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*. México: Juan Pablos.
- GRASSI, Estela (1996) "Políticas sociales e investigación antropológica: problemas y propuestas". En S. HINTZE (comp.), op. cit.
- GRASSI, Estela (2000) "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las "soluciones" propuestas". En *Sociedad*, 16. Buenos Aires: FSC, UBA.
- GRASSI, Estela (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- GRASSI, Estela (2004) *Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio.
- HABERMAS, Jürgen (1998) *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- HEGEL, G. W. F. (1992) *Fenomenología del Espíritu*. México: FCE
- HEGEL, G. W. F. (1993) *Fundamentos de la Filosofía del Derecho*. Madrid: Ensayo.
- HELLER, Ágnes (1994) *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona: Península.
- HOBBSBAWM, Eric (1998) *Historia del siglo XX*. Buenos Aires: Crítica.

- HOPENHAYN, Martín (1998) "Integración y desintegración social en América Latina: una lectura finisecular". En R. CASTRONOVO (coord.), op. cit.
- HOPENHAYN, Martín (2001) *Repensar el trabajo. Historia, profusión y perspectivas de un concepto*. Buenos Aires: Norma.
- IBÁÑEZ, Jesús (1986) "Perspectivas de la investigación social: el diseño de las tres perspectivas". En M. GARCÍA FERRANDO et al (edit.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza.
- LECHNER, Norbert (1985) "Aparato de estado y forma de estado". En J. LABASTIDA y M. DEL CAMPO (comp.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*. México: Siglo XXI.
- LECHNER, Norbert (1996) "Las transformaciones de la política". En *Revista Mexicana de Sociología*, 1/96.
- LINDENBOIM, Javier (2003) "El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos". En J. LINDENBOIM y C. DANANI (coord.), *Entre el trabajo y la política*. op. cit.
- LINDENBOIM, Javier y GONZÁLEZ, Mariana (2004) "El neoliberalismo al rojo vivo: mercado de trabajo en Argentina". En J. LINDENBOIM (comp.), *Cuaderno del Ceped N° 8*. Buenos Aires: FCE-UBA.
- LISTER, Ruth (1995) "Dilemmas in engendering citizenship". En *Economy and Society*, 24 (1).
- LO VUOLO, Rubén (2001) *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.
- LO VUOLO, Rubén (comp.) (1995) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Miño y Dávila, Ciepp.
- LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1998) *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila, Ciepp.
- LOZANO, Claudio (2002a) *Acerca del Programa Nacional para jefes y jefas de hogar sin empleo*. Buenos Aires: IEF – CTA.
- LOZANO, Claudio (2002b) *Catástrofe social en Argentina. La situación a junio de 2002*. Buenos Aires: IEF - CTA.
- LOZANO, Claudio y FELETTI, Roberto (1991): "La economía de Menem: cambio estructural, crisis recurrente y destino incierto". En VV.AA., *El mene-*

- mato. Radiografía de dos años de gobierno de Carlos Menem*. Buenos Aires: Letra Buena.
- LOZANO, Claudio - MANJOVSKY, Eduardo (2001) *La economía argentina luego de la dictadura*. Disponible en: <http://www.globalpolicynetwork.org>
- MARSHALL, Thomas Herbert (1998) "Ciudadanía y clase social". En T. H. MARSHALL y T. BOTTOMORE, *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- MARX, Karl (1975) *La guerra civil en Francia*. Buenos Aires: Polémica.
- MARX, Karl (1982) *Escritos de juventud*. México: FCE.
- MARX, Karl (1998) *El Capital. Crítica de la economía política*. Tomo I. México: Siglo XXI.
- MONZA, Alfredo (1999): "La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes". En J. CARPIO, E. KLEIN e I. NOVACOVSKY (comp.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE, SIEMPRO, OIT.
- MTESS (2004) *Inserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar – PJH. Informe – Enero 2004*. Buenos Aires.
- NUN, José (1987) "La teoría política y la transición democrática". En J. NUN y J. C. PORTANTIERO (comp.), *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur.
- NUN, José (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: FCE.
- O'DONNELL, Guillermo (2003) "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En G. O'DONNELL, O. IAZZETTA y J. VARGAS CULLELL (comps.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: PNUD, Homo Sapiens.
- OSTIGUY, Pierre (1990) *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- PATEMAN, Carole (1996) "Críticas feministas a la dicotomía público/privado". En C. CASTELLS (comp.), *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós.
- PAUTASSI, L. et al (2004) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS.

- PÉREZ, Germán (2002) "Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente". En *Argumentos*, 1.
- POLANYI, Karl (1997) *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- PORTANTIERO, Juan Carlos (1977) "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973". En *Revista Mexicana de Sociología*, 2.
- PUCCIARELLI, Alfredo (2001) "El régimen político de las democracias excluyentes. El caso de la República Argentina". En *Sociohistórica*, 9/10.
- PUCCIARELLI, Alfredo (2002) *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Libros del Rojas, UBA.
- ROSANVALLON, Pierre (1995) *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- SCHVARZER, Jorge (1996) *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- SIEMPRO (1997) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I*.
- SIEMPRO (1998) *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar II*.
- SIEMPRO (2003) *El Plan Jefes y Jefas de Hogar: perfil de los beneficiarios y evaluación de su impacto en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires.
- SVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- THOMPSON, E. P. (1984) "Tiempo, disciplina de trabajo y capitalismo industrial". En E. P. THOMPSON, *Tradición, revuelta y conciencia de clase*. Barcelona: Crítica.
- UNIDAD EJECUTORA CENTRAL (1997) *Evaluación social del Trabajar II*.
- VILAS, Carlos (1996) "Sujetos, actores, movimientos: ¿Dónde quedaron las clases?". En *Revista de Ciencias Sociales*, 4. UNQ.
- VILAS, Carlos (1999) "Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de las identidades". En *Estudios Sociales*, Año IX, 17.
- VILAS, Carlos (2000) "Estado y mercado en la globalización". En *Taller*, 12.
- ZEMELMAN, H. (1994). "Racionalidad y ciencias sociales". En *Suplementos. Círculos de reflexión latinoamericana en ciencias sociales. Cuestiones de teoría y método*, 45. Barcelona: Anthropos.

Referencias

ABA: Asociación de Bancos Argentinos
ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BM: Banco Mundial
BPN: Bloque Piquetero Nacional
CC: Consejos Consultivos
CCC: Corriente Clasista y Combativa
CEPAL: Comisión Económica para América Latina
CGT: Confederación General de Trabajadores
CONAYEC: Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control
CSL: Cuestión socio-laboral
CTA: Central de Trabajadores Argentinos
DFIS: Derecho Familiar de Inclusión Social
EPH: Encuesta Permanente de Hogares
FAA: Federación Agraria Argentina
FAM: Federación Argentina de Municipios
FMI: Fondo Monetario Internacional
FRENAPO: Frente Nacional contra la Pobreza, por el Trabajo y la Producción
FTV: Federación Tierra y Vivienda
IEF: Instituto de Estudio y Formación
LP: Línea de pobreza
MDA: Mesa del Diálogo Argentino
MDT: Movimiento de Trabajadores Desocupados
ME: Ministerio de Economía
METSS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
MIJP: Movimiento Independiente de Jubilados y Pensionados
MSDHSS: Ministerio de Salud, Desarrollo Humano y Seguridad Social
MTF: Mercado de trabajo formal
MTR: Movimiento Teresa Rodríguez
OIAFT: Organismos Internacionales de Asistencia Financiera y Técnica
OIT: Organización Internacional del Trabajo
ONG: Organización no gubernamental

ONU: Naciones Unidas

OP: Organizaciones piqueteras

PASE: Políticas de asistencia social al empleo

PBI: Producto bruto interno

PD: Políticas sociales

PEL: Programa de Emergencia Laboral

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PJ: Partido Justicialista

PJH I: Programa Jefes de Hogar I

PJJHD: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

PNUD: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo

PT: Programas Trabajar

PUB: Padrón único de beneficiarios

REB: Régimen de Estado de bienestar

RSA: Régimen social de acumulación

SEF: Seguro de Empleo y Formación

SIEMPRO: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales

SIJP: Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

SRA: Sociedad Rural Argentina

TSD: Tarjeta social de débito

UIA: Unión Industrial Argentina

UTD: Unión de Trabajadores Desocupados

Medios periodísticos

BAE: Diario Buenos Aires Económico

CL: Diario Clarín

CR: Diario Crónica

DP: Diario Popular

EC: Diario El Cronista

LN: Diario La Nación

LP: Diario La Prensa

P12: Diario Página/12

TP: Revista Tres Puntos

Anexos

Anexo I

Datos estadísticos

Cuadro Nro. 1

Ingreso medio de los asalariados. GBA. Período 1974-2002. 1974=100

1974	100
1980	85,5
1986	72,5
1991	56,0
1994	66,6
1997	61,2
1998	63,6
1999	62,0
2000	61,8
2001	61,1
Cinco meses de 2002	48,5
2002	33,3

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

Cuadro Nro. 2

Deciles de la distribución del ingreso familiar per cápita. Período octubre de 1974 a octubre de 2002.

Octubre de	1974	1980	1986	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Decil 1	0,21	0,22	0,19	0,16	0,17	0,16	0,14	0,14	0,12	0,11	0,11	0,11	0,11	0,10	0,07	0,08
Decil 2	0,42	0,38	0,34	0,30	0,30	0,31	0,30	0,28	0,27	0,26	0,25	0,25	0,25	0,23	0,21	0,21
Decil 3	0,53	0,48	0,47	0,41	0,40	0,40	0,40	0,38	0,37	0,36	0,36	0,34	0,36	0,33	0,31	0,32
Decil 4	0,64	0,58	0,58	0,52	0,50	0,47	0,50	0,48	0,46	0,46	0,46	0,44	0,46	0,44	0,42	0,43
Decil 5	0,77	0,70	0,65	0,61	0,57	0,60	0,62	0,59	0,57	0,57	0,57	0,55	0,57	0,55	0,55	0,54
Decil 6	0,87	0,82	0,80	0,73	0,70	0,74	0,75	0,71	0,70	0,71	0,72	0,70	0,72	0,71	0,70	0,68
Decil 7	1,03	0,99	0,96	0,90	0,89	0,93	0,94	0,90	0,88	0,89	0,90	0,90	0,92	0,91	0,90	0,88
Decil 8	1,25	1,23	1,20	1,15	1,14	1,20	1,20	1,15	1,17	1,18	1,19	1,18	1,21	1,20	1,21	1,19
Decil 9	1,57	1,59	1,62	1,60	1,59	1,68	1,63	1,62	1,69	1,67	1,71	1,68	1,72	1,72	1,77	1,73
Decil 10	2,73	3,02	3,18	3,62	3,74	3,50	3,51	3,76	3,77	3,80	3,72	3,84	3,68	3,81	3,85	3,94
Promedio	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Coefficiente de Gini	0,363	0,398	0,422	0,472	0,477	0,462	0,463	0,485	0,494	0,502	0,497	0,507	0,494	0,511	0,522	0,525

Nota: Incluye hogares con ingreso cero.

Fuente: Beccaria (2005), en base a datos de la EPH del INDEC.

Cuadro Nro. 3

Evolución de índices de pobreza e indigencia. Período mayo de 1998 a mayo de 2002.

	1998	May-02
Desocupación	13,2	23
Pobreza	30,8	51,4
Indigencia	7,8	21,9

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

Cuadro Nro. 4

Proyectos aprobados del Programa Trabajar II por tipos de organismos responsables. Período mayo 1997 a marzo 1998.

Tipo de organismo	Absolutos	%
Org. Públicos Nacionales	109	0.8
Org. Públicos Provinciales	1.745	13.6
Org. Públicos Municipales	8.673	67.5
Org. No Gub. s/fines de lucro	2.098	16.3
Sector Empresarial	120	0.9
Sin especificar	95	0.7
Total	12.840	100.0

Fuente: cuadro actualizado del no VIII.4.1: "Indicadores de monitoreo", Programa Trabajar II, Dirección Nación de Políticas de Empleo y Capacitación, Buenos Aires, mayo de 1998.

Cuadro Nro. 5

Prestaciones de programas de empleo. Período 1994-2001.

Años	PT I	PT II	PT III	Total general
1994	0	0	0	40.000,00
1995	0	0	0	63.200,00
1996	0	0	0	82.000,00
1997	20.622	82.347,58	0	129.508,33
1998	16,83	69.514,75	19.407,33	116.196,17
1999	0	896,42	73.715,25	107.466,25
2000	0	41,67	38.427,17	85.916,08
2001	0	3,83	30.259,50	88.144,83

Nota: Los datos anuales son promedios del año.

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

Cuadro Nro. 6

Evolución de los beneficios liquidados por el PJH I y el PJJHD. Período enero a diciembre de 2002.

Período	PJH I	PJJHD	Total
Enero 2002	20.131	0	20.131
Febrero 2002	170.175	0	170.175
Marzo 2002	349.925	0	349.925
Abril 2002	509.048	0	509.048
Mayo 2002	501.501	573.149	1.074.650
Junio 2002	459.502	1.180.209	1.639.711
Julio 2002	4.784	1.383.079	1.387.863
Agosto 2002	1.740	1.649.264	1.651.004
Septiembre 2002	449	1.820.307	1.820.756
Octubre 2002	66	1.734.774	1.734.840
Noviembre 2002	0	1.797.692	1.797.692
Diciembre 2002	0	1.858.657	1.858.657
Total 2002	2.017.321	11.997.131	14.014.452

Fuente: Secretaría de Seguridad Social, Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social, en base a datos suministrados por al Secretaría de Empleo.

Cuadro Nro. 7

Hogares beneficiarios y no beneficiarios del PJJHD: características ocupacionales, de ingresos y pobreza. Octubre de 2002. Gran Buenos Aires.

Características seleccionadas	Hogares	
	Beneficiarios	No beneficiarios
Cantidad promedio de ocupados en el hogar	1.7	1.6
Cantidad promedio de desocupados en el hogar	1.2	1.2
Ingreso total familiar (en \$)*	388	856
Ingreso per cápita familiar (en \$)*	79	325
% de hogares indigentes*	61,0	12,0
% de hogares pobres*	95,3	36,3

(*) Incluyendo el importe del subsidio

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH-INDEC (onda octubre de 2002)

Cuadro Nro. 8

Impacto del subsidio sobre los hogares beneficiarios del PJJHD. Octubre de 2002. Gran Buenos Aires.

	Sin subsidio	Con subsidio	Diferencia
Ingreso total familiar (en \$)	248	388	56%
% de hogares indigentes	75,8	61,0	-14,8 p.p.
% de hogares pobres	98,3	95,3	-3 p.p.

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH-INDEC (onda octubre de 2002)

Cuadro Nro. 9

Impacto del subsidio sobre la tasa de desempleo, la indigencia y la pobreza en el Gran Buenos Aires. Octubre 2002. En porcentaje.

	Sin subsidio	Con subsidio	Diferencia
Tasa de desocupación	23.9	18.9	-5 p.p.
% de hogares indigentes	19	17.4	-1.6 p.p.
% de hogares pobres	43.1	42.8	-0.3 p.p.

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH-INDEC (onda octubre de 2002)

Cuadro Nro. 10

Beneficiarios del PJJHD que cumplen con la contraprestación laboral, según rama de actividad. Octubre de 2002. Gran Buenos Aires. En porcentaje.

Rama de actividad	%
Actividades primarias	0,7°
Manufactura	2,2°
Comercio	0,7°
Administración pública	69,2
Enseñanza	8,8°
Servicios sociales y comunitarios	16,1°
Servicios personales	0,8°
Servicio doméstico	0,7°
Sin especificar	0,7°
Total	100,0

(°): Cifra con coeficiente de variación superior a 15%

Fuente: SIEMPRO, en base a EPH-INDEC (onda octubre de 2002)

Cuadro Nro. 11

Inserción laboral de beneficiarios del PJJHD según sexo. Período septiembre de 2002 a septiembre de 2003. En porcentaje.

Sexo	Incorporados	No incorporados
Varones	77,0	34,9
Mujeres	23,0	65,1
Total	100,0	100,0

Fuente: MTESS, en base a SIJP y Padrón de beneficiarios del PJJHD.

Cuadro Nro. 12

Inserción laboral de beneficiarios del PJJHD según experiencia laboral formal. Período septiembre de 2002 a septiembre de 2003. En porcentaje.

Experiencia laboral formal	Incorporados	No incorporados
Con experiencia	79,4	31,3
Sin experiencia	20,6	68,7
Total	100,0	100,0

Fuente: MTESS, en base a SIJP y Padrón de beneficiarios del PJJHD.

Cuadro Nro. 13

Inserción laboral de beneficiarios del PJJHD según tramos de edad. Período septiembre de 2002 a septiembre de 2003. En porcentaje.

Tramos de edad	Incorporados	No incorporados
Hasta 24 años	15,5	15,3
de 25 a 34 años	41,9	34,9
de 35 a 44 años	26,3	26,9
de 45 a 54 años	12,6	16,3
55 años o más	3,3	6,5
Sin especificar	0,3	0,2
Total	100,0	100,0

Fuente: MTESS, en base a SIJP y Padrón de beneficiarios del PJJHD.

Cuadro Nro. 14

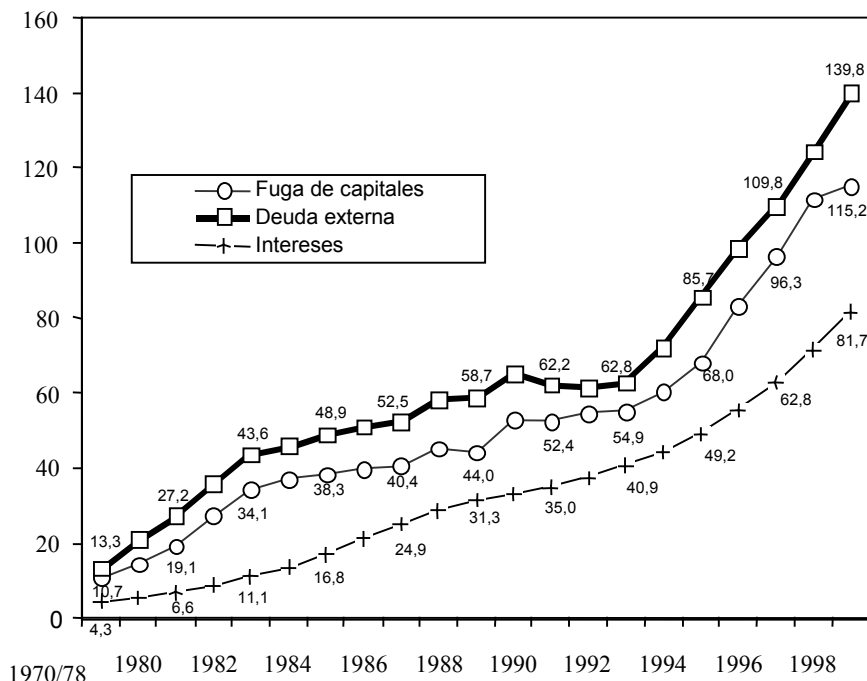
Distribución de beneficiarios del PJJHD incorporados al mercado laboral por tramos salariales. Período septiembre de 2002 a septiembre de 2003. En porcentaje.

Tramos	Beneficiarios incorporados	Empleados registrados
Menos de \$ 150	6,8	4,0
Entre \$ 150 y \$ 349	30,4	10,7
Entre \$ 350 y \$ 549	34,8	19,1
Entre \$ 550 y \$ 749	17,7	21,8
Más de \$ 749	10,3	44,4
Total	100,0	100,0

Fuente: MTESS, en base a SIJP y Padrón de beneficiarios del PJJHD.

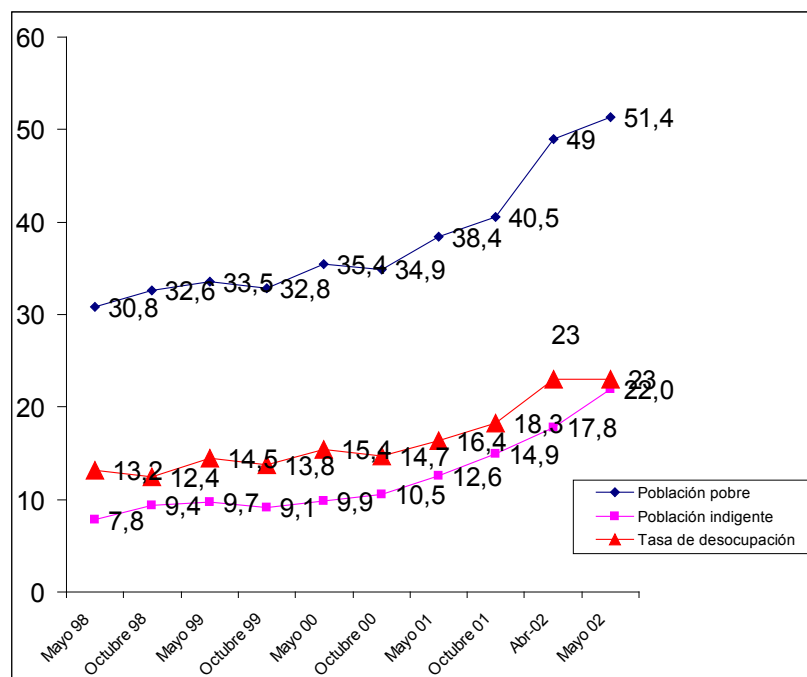
Gráfico Nro. 1
Evolución de la deuda externa y la fuga de capitales, 1970-1998

(fin de cada período en miles de millones de dólares)



Fuente: Instituto de la CTA e IDEP en base a E.M. Basualdo y M. Kulfas, "Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina", en revista Realidad Económica, Nro. 173, 2000.

Gráfico Nro. 2
Evolución de Población pobre, población indigente y tasa de desocupación:
 Período mayo 1998 a mayo 2002



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

Anexo II

Decretos y resoluciones

EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL

Decreto 165/2002

Declárase hasta el 31 de diciembre de 2002. Créase el Programa Jefes de Hogar. Objetivo. Descentralización operativa para su ejecución. Asignación y distribución de fondos. Autoridad de aplicación y de instrumentación. Requisitos. Creación del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales.

Bs. As., 22/1/2002

VISTO la 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, y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley citada en el Visto se ha declarado la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Que la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, torna institucionalmente obligatorio instrumentar las herramientas necesarias y adecuadas para enfrentar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que, es de público y notorio conocimiento la gravísima crisis por la que atraviesa nuestro país, alcanzando extremos niveles de pobreza, agravados por una profunda parálisis productiva, tornándose obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar tal situación.

Que, en tal sentido, el presente decreto tiene como objetivo esencial propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el presente y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Que, en el marco de esa reinserción laboral, se promueve la participación en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Que, a tales fines, resulta pertinente la creación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que el desarrollo del citado Programa deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

Que la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos.

Que, en consecuencia, la presente medida pone en funcionamiento un mecanismo que, en términos de la Emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados.

Que han tomado la intervención que les compete los servicios jurídicos de los Ministerios de TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y de DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE.

Que la crítica situación descripta, hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCION NACIONAL para la sanción de las leyes, resultando de toda urgencia y necesidad el dictado del presente.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades conferidas por el artículo 99, inciso 3. de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

Artículo 1° - Declárase la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, hasta el día 31 de diciembre de 2002.

Art. 2° - Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

Art. 3° - El programa tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los beneficiarios indicados en el artículo 2°, con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2° y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados, a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras actividades que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios y su articulación con otros participantes del programa para el desarrollo de actividades productivas y/o para apoyar proyectos existentes o programas en desarrollo de naturaleza productiva.

Art. 4° - El citado Programa tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los Municipios. Será monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios y las organizaciones sociales y confesionales.

Art. 5° - El Programa se atenderá con los créditos que se asignen en el Presupuesto Nacional y se ejecutará en etapas progresivas, de acuerdo a los fondos disponibles y a los distintos sectores sociales a abarcar, según se prevea por vía reglamentaria.

Art. 6° - El PODER EJECUTIVO NACIONAL distribuirá los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación habida entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan y el índice del nivel de pobreza elaborado por el INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS -INDEC-, tomándose dichos valores en una relación de un SESENTA POR CIENTO (60%) y UN CUARENTA POR CIENTO (40%), respectivamente. En aquellos casos en que, en una Provincia y/o en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se determine más de un índice de los niveles de pobreza, éstos se deberán promediar a los efectos de obtener un valor único.

A los montos correspondientes a cada una de las jurisdicciones deberán deducírseles aquéllos que sean producto de beneficios otorgados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, mediante acuerdos celebrados con los Gobiernos Provinciales, Municipales y

de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires u organizaciones sociales y/o confesionales, en el período comprendido entre el 24 y el 31 de diciembre de 2001 y que fueran destinados a programas vinculados al empleo y aplicables durante el primer trimestre del año 2002.

Art. 7° - Cada una de las jurisdicciones referidas en el artículo precedente, asignará y distribuirá los fondos que se le hayan adjudicado a las Municipalidades que ellas determinen.

Esta asignación de fondos deberá realizarse con criterios semejantes a los previstos en el artículo 6°, párrafo primero, o de acuerdo con los datos que obren en las jurisdicciones y que expongan los grados de necesidad de implementación y aplicación del programa.

Art. 8° - El MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR y el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, lo instrumentará, quedando facultados para dictar normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Art. 9° - Cada beneficiario percibirá durante el plazo de TRES (3) meses, una suma a determinar en los convenios a celebrarse entre el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE, el MINISTERIO DE TRABAJO EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS y los Gobiernos Provinciales, y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, según las distintas realidades jurisdiccionales, la población afectada por el fenómeno de la pobreza y los costos diferenciados, podrá oscilar entre los CIEN PESOS (\$ 100) y los DOSCIENTOS PESOS (\$ 200) mensuales.

Para el caso que a un jefe o jefa de hogar le fuere renovado el beneficio, deberá acreditar, en forma previa a dicha renovación, el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada caso para su cobro, según lo establecido en el artículo siguiente; con excepción de aquellos beneficiarios con hijos discapacitados, situación en la que bastará con la entrega de un certificado de supervivencia de la persona discapacitada.

Art. 10. - Para acceder al beneficio se requerirá:

a) Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada.

b) Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

c) Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;

d) Acreditación de control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

e) Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional.

f) En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en el país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino.

Art. 11. - Créase en el ámbito de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) el REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

Art. 12. - El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS, a través de la SECRETARIA DE EMPLEO, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio.

Art. 13. - El presente decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 14. - Dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 15. - Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - DUHALDE. - Jorge M. Capitanich. - Alfredo N. Atanasof. - José H. Jaunarena. - Graciela M. Giannettasio. - Rodolfo Gabrielli. - José I. De Mendiguren. - Carlos F. Ruckauf. - Jorge R. Vanossi. - Ginés M. González García. - Jorge L. Remes Lenicov.

Decreto N° 565/2002

Creación del Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para ser aplicado mientras dure la Emergencia Ocupacional Nacional. Objeto. Derecho Familiar de Inclusión Social. Condiciones para acceder al beneficio. Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control.

Bs. As., 3/4/2002

VISTO la Ley N° 25.561, de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario y el Decreto N° 50 del 8 de enero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se reconoce el derecho familiar a la inclusión social.

Que, frente a la actual coyuntura económica y financiera de la República, de altísimo contenido crítico, se declaró la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria.

Que, siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población.

Que todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales, que participaron del diálogo argentino, señalaron como uno de los principales problemas que enfrenta el país, el del carácter regresivo de la distribución del ingreso y que por lo tanto, es importante promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable.

Que, en ese orden de ideas, y tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por la Mesa de Diálogo Argentino, resulta procedente dictar las normas imprescindibles para enfrentar tal situación, estableciendo el Derecho Familiar de Inclusión Social.

Que, de las conclusiones desarrolladas por el Diálogo Argentino, surge la necesidad de universalizar urgentemente el Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.

Que, en tal sentido, es necesario garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral.

Que, para el logro de esa reinserción laboral, se proyecta la participación en propuestas productivas que, además, contengan, impactos ponderables para el bien común.

Que reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como cumplimiento de la responsa-

bilidad de los integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad.

Que, a tales fines, se estima pertinente la creación y ejecución de un PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que el desarrollo del citado PROGRAMA deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones.

Que la evaluación y monitoreo de los proyectos deberá contar con la participación de las organizaciones sociales, garantizando la eficiencia y transparencia de los mismos.

Que, la presente medida tiende a poner en funcionamiento un mecanismo que, en el marco de la emergencia del Estado, tiene por fin superar la situación de desprotección de hogares, cuyos jefes se encuentren desocupados.

Que ha tomado la intervención que le compete el servicio jurídico del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Que por la crítica situación descripta, resulta imperiosa la adopción de la medida de que se trata, por configurar una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la CONSTITUCIÓN NACIONAL para la sanción de las leyes.

Que la presente medida se dicta en uso de las facultades emergentes del artículo 99, inciso 3, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA EN ACUERDO GENERAL DE MINISTROS DECRETA:

Artículo 1º.- Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social.

Art. 2º.- Créase el PROGRAMA JEFES DE HOGAR para ser aplicado mientras dure la EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL, que por este Decreto se ratifica hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

El PROGRAMA JEFES DE HOGAR podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de SESENTA (60) AÑOS que no hubieran accedido a una prestación previsional.

La autoridad de aplicación establecerá la oportunidad y los requisitos necesarios para acceder a los beneficios del PROGRAMA y para su financiación en los ejercicios presupuestarios futuros.

Art. 3º.- El PROGRAMA tendrá por objeto brindar una ayuda económica a los titulares indicados en el artículo 2º con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, asegurando:

- a) la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, que se encuentren en las condiciones previstas en el artículo 2º;
- b) la incorporación de los beneficiarios a la educación formal;
- c) su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral;

d) su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.

Por vía reglamentaria, se podrá prever el cumplimiento de otras acciones, que sean conducentes o que tiendan a mejorar las posibilidades de empleo de los beneficiarios para el desarrollo de actividades productivas y/o de servicios.

Art. 4º.- Cada titular percibirá una suma mensual de PESOS CIENTO CINCUENTA (\$ 150).

Art. 5º.- Para acceder al beneficio se requerirá la acreditación de:

a) La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada;

b) Hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional;

c) Escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo menores de DIECIOCHO (18) años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo;

d) Control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;

e) La condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional;

f) Residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante Documento Nacional de Identidad argentino;

g) Para el caso de los jóvenes, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada;

h) Para los mayores de SESENTA (60) años de edad, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previo.

i) En su caso, el cumplimiento de lo establecido en los incisos a, b, c y d del artículo 3º.

Art. 6º.- El cobro de los beneficios que se acuerden en el marco del PROGRAMA JEFES DE HOGAR será compatible con la percepción, por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social, por montos menores al de aquellos o ayudas alimentarias.

Art. 7º.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL diseñará los programas de formación profesional y de capacitación, atendiendo principalmente los destinados a los titulares del PROGRAMA, orientados a aquellas actividades productivas de mayor dinamismo, como así también a las que promuevan el desarrollo y el bienestar de la comunidad, de modo tal que permita una más rápida reinserción laboral de los titulares.

Art. 8º.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL creará el REGISTRO DE EMPLEADORES, destinado a la inscripción de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del PROGRAMA para el desarrollo de actividades laborales, mediante la suscripción de los correspondientes convenios a nivel Nacional, provincial o municipal.

Dichos convenios tendrán una duración máxima de SEIS (6) meses, establecerán las condiciones a cumplir en materia de fomento del empleo y contemplarán el pago de un complemento del beneficio, a cargo del empleador que, además deberá abonar las

contribuciones patronales, sobre ese monto. Este complemento permitirá alcanzar como mínimo la retribución pactada por el Convenio Colectivo de Trabajo respectivo.

Art. 9.- El PROGRAMA tendrá descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se producirá a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicará por medio de los municipios.

El control en la adjudicación y la efectivización del mismo será ejercido por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno que correspondan.

En municipios o localidad de más de VEINTICIONCO MIL (25.000) habitantes podrán conformarse consejos consultivos barriales a fin de efectuar el monitoreo del PROGRAMA. Dichos consejos deberán integrarse con representantes de los sectores mencionados precedentemente.

Art. 10.- A fin de asegurar la eficacia y eficiencia de la gestión del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, la autoridad de aplicación deberá adoptar los recaudos necesarios para contar con una instancia de control externo.

Art. 11.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, a través de la SECRETARÍA DE EMPLEO, establecerá los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago del beneficio, así como las actividades incluidas en los términos del artículo 8º del presente Decreto.

La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS) continuará a cargo del REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

Art. 12.- Para la eficaz aplicación del PROGRAMA, créase el CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL (CONAYEC), integrado por TRES (3) representantes de cada uno de los siguientes sectores:

- a) organizaciones de empleadores;
- b) organizaciones sindicales de los trabajadores;
- c) organizaciones no gubernamentales;
- d) instituciones confesionales;
- e) representantes del Gobierno Nacional.

Los integrantes del Consejo serán designados a propuesta de cada uno de los sectores involucrados y su desempeño tendrá carácter "ad-honorem".

Art. 13.- Para el cumplimiento de su cometido, facúltase al CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL (CONAYEC) para:

- 1.- Desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del PROGRAMA.
- 2.- Asistir al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios del PROGRAMA.
- 3.- Efectuar el seguimiento ante el MINISTERIO DE ECONOMÍA de la eficaz distribución mensual de los recursos destinados a atender las asignaciones del PROGRAMA.
- 4.- Supervisar la utilización de los fondos, revisando la disponibilidad de los recursos.
- 5.- Proyectar y proponer al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL las modalidades de pago de las asignaciones.

6.- Efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación profesional y capacitación que, al efecto, diseñe el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

7.- Proyectar y proponer los criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios del PROGRAMA, vigilando su cumplimiento.

8.- Realizar gestiones ante el Registro Nacional de las Personas del MINISTERIO DE INTERIOR y sus delegaciones, a fin de que los aspirantes a las asignaciones del PROGRAMA, cuenten con la documentación exigida por el presente decreto.

9.- Establecer la evaluación externa del PROGRAMA a través de Universidades Nacionales y/o Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales.

10.- Contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución de las actividades del PROGRAMA.

11.- Preparar un informe mensual para el Presidente de la Nación.

12.- Realizar las denuncias correspondientes en los casos en que detecten irregularidades.

13.- Crear y mantener actualizada en internet una página web destinada exclusivamente a reflejar el desarrollo y evolución del PROGRAMA.

El Consejo estará asistido por una Secretaria Ejecutiva que llevará a cabo las decisiones que adopte el mismo.

Art. 14.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL será la autoridad de aplicación del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, pudiendo a esos fines dictar las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación, previendo las adecuaciones necesarias y permanentes para el mejor cumplimiento de los objetivos del PROGRAMA.

En tal carácter establecerá los plazos a partir de los cuales se percibirá el beneficio.

Art. 15.- El PROGRAMA se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto Nacional.

Facúltase a la SECRETARÍA DE HACIENDA para reasignar las partidas presupuestarias necesarias para cubrir los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del PROGRAMA.

Art. 16.- Incorpórase en el punto 2 del artículo 1º del Decreto Nº 450 del 7 de marzo de 2002 al PROGRAMA JEFES DE HOGAR creado por el presente Decreto, que garantiza el Derecho Familiar de Inclusión Social.

Art. 17.- Los funcionarios públicos que no cumplan con las previsiones del presente régimen, serán pasibles de las sanciones penales y administrativas correspondientes.

Art. 18.- Derógase toda norma que se oponga a las disposiciones del presente Decreto.

Art. 19.- Facúltase a la SECRETARÍA DE HACIENDA para atender los compromisos contraídos con los gobiernos de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el Decreto Nº 165/02, para el pago de beneficiarios incorporados al PROGRAMA JEFES DE HOGAR, en curso de ejecución hasta su total cumplimiento.

Art. 20.- El presente Decreto tendrá vigencia a partir del día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 21.- En cumplimiento de las disposiciones del artículo 99, inciso 3 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL dése cuenta al Honorable Congreso de la Nación.

Art. 22.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. - DUHALDE. - Jorge M. Capitanich. - Alfredo N. Atanasof. - Rodolfo Gabrielli. - María N. Doga. - Graciela Giannettasio. - Jorge R. Vanossi. - Carlos F. Ruckauf. - Jorge L. Remes Lenicov. - José H. Jaunarena . - Ginés M. González García.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

PROGRAMA JEFES DE HOGAR

Resolución 312/2002

BUENOS AIRES, 16/4/2002

VISTO la Leyes N° 18.910, N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, N° 22.431, N° 24.013, N° 24.467, la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92) y sus modificatorias, los Decretos N° 165/02 de fecha 22 de enero de 2002, N° 565/02 de fecha 3 de abril de 2002, la Resolución M.T. y S.S. N° 374 de fecha 1° de junio de 1998, el Convenio S.E. N° 20/00 de Complementación Operativa entre la SECRETARÍA DE EMPLEO y la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, de fecha 3 de abril de 2000, el Convenio M.T.E. y S.S. N° 27/02 de fecha 28 de febrero de 2002, y

CONSIDERANDO:

Que por el Decreto N° 565/02 se creó el PROGRAMA JEFES DE HOGAR destinado a jefes o jefas de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

Que el citado Decreto confirió al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (M.T.E. y S.S.) el carácter de Autoridad de Aplicación del Programa.

Que para la implementación territorial del PROGRAMA JEFES DE HOGAR se celebrarán Convenios con cada una de las jurisdicciones provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los que se asumirán las respectivas responsabilidades correspondientes a su ejecución y desarrollo.

Que por dichos Convenios se preverá que en cada una de las jurisdicciones territoriales se proceda a la creación de un CONSEJO CONSULTIVO PROVINCIAL, el cual tendrá a su cargo velar por el cumplimiento de los criterios de accesibilidad de los beneficiarios, y controlar y monitorear el desarrollo y ejecución del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Que asimismo, el Decreto N° 565/02 impulsa la creación de los CONSEJOS CONSULTIVOS MUNICIPALES, COMUNALES o BARRIALES, los cuales aconsejarán sobre las actividades en las que participarán los beneficiarios y en virtud de la inserción local de los organismos que lo componen, actuarán como control social de las acciones que resulten responsabilidad de los Municipios.

Que la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL lleva el REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES, y la SECRETARÍA DE EMPLEO del M.T.E. Y S.S., tiene a su cargo la reglamentación de los trámites de inscripción e incorporación de los beneficiarios y de los procesos administrativos e informáticos atinentes al circuito de liquidación y pago a los beneficiarios.

Que a los efectos de lograr un eficiente cumplimiento del objetivo del Programa, resulta menester que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL como autoridad de aplicación del Programa, dicte las normas complementarias, aclaratorias y de aplicación que resulten necesarias para su inmediata puesta en funcionamiento.

Que la presente se dicta en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Decreto N° 565/02.

Por ello,

EL MINISTRO DE TRABAJO, EMPLEO, Y SEGURIDAD SOCIAL RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Reglamentar el PROGRAMA JEFES DE HOGAR y aprobar los instrumentos operativos que forman parte integrante de la presente.

DE LOS BENEFICIARIOS: REQUISITOS, MECANISMOS DE INSCRIPCION Y PAGO

Art. 2°.- A los efectos de la incorporación al PROGRAMA JEFES DE HOGAR, los postulantes a beneficiarios, conforme las categorías que se exponen a continuación, deberán presentar para su inscripción, la siguiente documentación: a) Los jefes de hogar con hijos de hasta DIECIOCHO (18) años de edad o discapacitados sin límite de edad, las partidas de nacimiento correspondientes y la declaración jurada de ostentar el carácter de jefe de hogar. El primer requisito podrá ser reemplazado excepcionalmente, de modo provisorio y por un plazo máximo de NOVENTA (90) días, por un informe socio-ambiental emitido por autoridad o profesional competente.

b) Los jefes de hogar con hijos en edad escolar justificarán esa condición mediante la presentación de los certificados de escolaridad dentro del plazo de NOVENTA (90) días.

c) Las jefas de hogar, o las cónyuges, concubinas o cohabitantes del jefe de hogar deberán presentar, en el caso pertinente, certificado de su estado de gravidez.

d) En el caso de hijos discapacitados, el Certificado Unico de Discapacidad previsto por el art. 3° de la Ley N° 22.431, o la certificación médica correspondiente que hubiere dispuesto la respectiva jurisdicción.

Será requisito ineludible la presentación de los certificados que acrediten el cumplimiento de los planes de vacunación de los hijos a cargo menores de DIECIOCHO (18) años.

Todos los postulantes deberán presentar, sin excepción, Documento Nacional de Identidad, y su constancia de la Clave Unica de Identificación Laboral - C.U.I.L.- .

Art. 3°.- No podrán ser beneficiarios del Programa aquellos desocupados que se encuentren participando al mismo tiempo de algún otro Programa de Empleo del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de otros Programas de Empleo provinciales o municipales, como así tampoco quienes se encuentren percibiendo prestaciones previsionales de cualquier naturaleza, prestaciones por desempleo, o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser madre de SIETE (7) hijos o más, ex combatientes de Islas Malvinas, o por razón de invalidez, de acuerdo a la Ley N° 18.910.

Será compatible con la percepción de los beneficios que otorga el presente PROGRAMA, la participación de los beneficiarios en actividades de capacitación del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que no tengan becas o contraprestaciones dinerarias en favor de los participantes.

Art. 4°.- Los postulantes se inscribirán gratuitamente en la Municipalidad de la jurisdicción en que residan o en aquellas oficinas que ésta autorice al efecto.

Todas las oficinas utilizarán el FORMULARIO ÚNICO de INSCRIPCION que obra como ANEXO I de la presente y otorgarán al postulante una constancia de inicio de trámite según ANEXO II de esta Resolución. Además, examinarán la documentación prevista en el artículo 2° de esta reglamentación, registrarán en el sistema informático las

solicitudes y conformarán un legajo individual con la documentación correspondiente, el que quedará bajo la guarda del municipio.

Art. 5°.- Cuando no pudiere iniciarse el trámite ante la Municipalidad, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL realizará esta tarea a través de las oficinas que a tal efecto habilite.

Art. 6°.- La Municipalidad deberá enviar el original de todos los Formularios Unicos de Inscripción, debidamente firmados por el postulante y la autoridad municipal correspondiente, al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 7°.- Las AGENCIAS TERRITORIALES del M.T.E. y S.S., podrán verificar en las Municipalidades la correcta conformación y contenido de los legajos de los beneficiarios.

Art. 8°.- En el ámbito del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL se controlará el cumplimiento de lo establecido en el artículo 3°, como así también lo que resulte necesario para la incorporación de los beneficiarios al Programa y su debida ejecución.

Los beneficiarios que cumplan con todos los requisitos serán incorporados al REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

Art. 9°.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL establecerá los cronogramas de liquidaciones y de inicio operativo de los pagos necesarios para la ejecución del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, y emitirá las órdenes de pagos correspondientes. La SECRETARÍA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMÍA transferirá los fondos correspondientes.

Art. 10.- La Municipalidad deberá comunicar por medio público idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud. En el primer supuesto, le informará las actividades que debe efectuar por percibir el beneficio y el lugar y horario donde realizarlas. De rechazarse la solicitud, le informará los motivos.

Art. 11.- Todos los beneficiarios cobrarán el beneficio correspondiente a su participación en el PROGRAMA JEFES DE HOGAR a través del pago directo e individualizado del mismo, extendiéndose el comprobante pertinente.

Art. 12.- La participación de los beneficiarios en actividades de capacitación o comunitarias, como contraprestación del beneficio percibido, no podrá tener una dedicación horaria inferior a CUATRO (4) ni superior a SEIS (6) horas diarias. El derecho a percibir el beneficio económico comenzará a regir a partir del primer día hábil del mes posterior al alta en el REGISTRO NACIONAL DE BENEFICIARIOS DE PLANES SOCIALES.

DE LAS ACTIVIDADES COMUNITARIAS Y DE CAPACITACION

Art. 13.- Los organismos ejecutores deberán presentar las propuestas de actividades o proyectos de contraprestación conforme al ANEXO IV de la presente, ante el CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL, COMUNAL o BARRIAL.

Art. 14.- Las propuestas de proyectos de contraprestación deberán contemplar actividades comunitarias y de capacitación, tomando como orientación las detalladas en el ANEXO V de la presente.

Art. 15.- El Titular del Municipio, previo dictamen de los CONSEJOS CONSULTIVOS MUNICIPALES, COMUNALES O BARRIALES, aprobará o rechazará las propuestas de proyectos de actividades comunitarias o de capacitación. El dictamen evaluará los antecedentes del peticionante y la pertinencia del proyecto presentado dentro de los OCHO (8) días hábiles de la solicitud. El Intendente Municipal comunicará fehaciente-

mente al peticionante su decisión. La Municipalidad confeccionará una nómina de organismos ejecutores y sus proyectos, la que será remitida a la GERENCIA DE EMPLEO y CAPACITACION LABORAL del M.T.E. y S.S. . Dicha nómina deberá actualizarse periódicamente.

Art. 16.- Los organismos ejecutores deberán garantizar la provisión de los insumos necesarios para la realización de las actividades propuestas en los proyectos, distribuir las tareas de los beneficiarios asignados, controlar la asistencia con un registro adecuado para tal finalidad, asegurar las condiciones de higiene y seguridad del lugar en donde se realicen las tareas, contratar un seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos de los beneficiarios y brindar la información requerida durante las visitas de supervisión. En ningún caso podrá requerir de los beneficiarios aportes dinerarios ni compensaciones ni contraprestaciones que no sean las originadas en el espíritu y texto del Decreto N° 565/2002.

Art. 17.- La SECRETARIA DE EMPLEO del M.T.E. y S.S. a través de la SUBSECRETARIA DE ORIENTACION Y FORMACION PROFESIONAL, promoverá las actividades de formación profesional y capacitación del Programa, como así también elaborará su reglamentación, la que fijará las pautas generales y mecanismos de ejecución. Dichas actividades tendrán como objetivo la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación – presenciales o a distancia- que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos o socialmente relevantes, de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Art. 18.- Créase el REGISTRO DE EMPLEADORES, previsto en el artículo 8° del Decreto N° 565/02, el que estará a cargo de la SECRETARIA DE TRABAJO del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL en el que podrán inscribirse los empleadores que reúnan a la fecha de la publicación de esta Resolución los requisitos establecidos por la Ley N° 24.467.

Art. 19.- Por resolución ministerial, previa opinión del gobierno provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según corresponda, se podrá autorizar la inscripción de empleadores que no reúnan los requisitos exigidos por la Ley N° 24.467, con el fin de fomentar la reactivación económica, o la recuperación de una empresa, sector o región.

Art. 20.- Para inscribirse en el citado Registro los interesados deberán presentar ante las AGENCIAS TERRITORIALES o ante la DIRECCION REGIONAL BUENOS AIRES (DRBA) del M.T.E. y S.S., el Formulario de Solicitud de Inscripción -ANEXO VII de la presente-. En caso de que el Formulario no pueda ser presentado directamente ante las Agencias o ante la DRBA, podrá ser entregado en las Administraciones de Trabajo Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes deberán remitirlo a las AGENCIAS TERRITORIALES o a la DRBA según corresponda, dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de recibido, para su procesamiento.

Las AGENCIAS TERRITORIALES y la DRBA corroborarán la debida confección del Formulario de solicitud de inscripción, y lo registrarán.

Las AGENCIAS TERRITORIALES y la DRBA verificarán que la dotación total del empleador declarada a la fecha de la presentación no sea inferior a la declarada ante el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) a febrero de 2002.

Efectuado este control, se emitirá y entregará al empleador la constancia de inscripción con su número correspondiente.

Art. 21.- Los empleadores, una vez inscriptos en el Registro, deberán suscribir ante las AGENCIAS TERRITORIALES o la DRBA o las Administraciones del Trabajo Provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Convenio de Adhesión al Programa, en el que constarán necesariamente: a) la cantidad de beneficiarios a incorporar; b) los puestos a cubrir; c) las tareas a realizar; d) la jornada de trabajo que no podrá ser a tiempo parcial; e) el expreso compromiso de pago a los beneficiarios del suplemento en dinero necesario para alcanzar el salario establecido para la categoría de que se trate en el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad o empresa, el que no será inferior al correspondiente a OCHO (8) horas diarias cuando se trate de personal jornalizado; f) el pago de las correspondientes contribuciones patronales; g) la obligación de aplicar a los beneficiarios las condiciones de trabajo de su categoría establecidas en el convenio colectivo de trabajo aplicable y en la empresa; h) el término de duración del convenio de adhesión, que nunca podrá ser mayor a SEIS (6) meses; A los beneficiarios que cumplan actividades laborales para un empleador en virtud de la celebración un convenio de adhesión al Programa, se les garantizará la igualdad de trato, y gozarán de todos los derechos que la normativa laboral y de seguridad social reconoce a los trabajadores.

Art. 22.- Los convenios serán suscriptos, en representación de la autoridad de aplicación del Programa Jefes de Hogar, por las administraciones del trabajo nacional, provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, debiendo enviar el original a la Agencia Territorial o a la DRBA en su caso, y copia al Municipio y a la asociación sindical correspondiente. El inicio del cómputo del plazo de duración del convenio se producirá a partir de dicha suscripción. La incorporación de beneficiarios sólo podrá efectivizarse a partir de ese acto.

Art. 23.- El empleador deberá mantener como condición de vigencia del convenio y durante todo su plazo, una dotación total de personal no inferior a la declarada al momento de su inscripción en el registro de empleadores, sin computar a los beneficiarios del programa.

Art. 24.- Si el beneficiario percibiera un complemento inferior a TRES (3) MOPRES podrá optar por los beneficios de obra social, integrando el aporte a su cargo y la contribución del empleador, correspondientes a un salario de TRES (3) MOPRES. Cuando no se ejerza la opción antes indicada, el trabajador y el empleador quedarán eximidos de sus respectivos aportes y contribuciones para este régimen.

Art. 25.- El pago de la ayuda económica, que efectúa el Estado Nacional, a los beneficiarios que cumplan actividades laborales para un empleador, en virtud de la celebración de los mencionados convenios de adhesión, mantiene el carácter de prestación al Jefe/a de Hogar en satisfacción de su Derecho Familiar de Inclusión Social no siendo aplicable por lo tanto lo prescripto por el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo.

DE LAS PROVINCIAS Y DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES

Art. 26.- El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL celebrará convenios con cada una de las jurisdicciones provinciales y con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los que se establecerán las responsabilidades inherentes a la ejecución y desarrollo del programa. Preverán en cada una de las jurisdicciones la creación de un CONSEJO CONSULTIVO PROVINCIAL, fijando las responsabilidades a su cargo.

Asimismo, se podrán establecer las coordinaciones necesarias para el desarrollo de programas conjuntos dirigidos a potenciar el impacto de los beneficios del PROGRAMA.

Art. 27.- Las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán enviar a la SECRETARIA DE EMPLEO M.T.E. y S.S., correctamente confeccionado, el ANEXO III (conformación del CONSEJO CONSULTIVO PROVINCIAL y de los CONSEJOS CONSULTIVOS MUNICIPALES, COMUNALES o BARRIALES) dentro de los DIEZ (10) días hábiles posteriores a la publicación de la presente Resolución.

Art. 28.- Será responsabilidad de las provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el envío al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, de las bases de datos provinciales y municipales no adheridas al SIJP - de personas activas y pasivas - y el registro de beneficiarios de planes sociales provinciales y municipales, los cuales deberán actualizarse en forma mensual.

DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS

Art. 29.- Los CONSEJOS CONSULTIVOS PROVINCIALES y el de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES serán los responsables del monitoreo general del Programa en sus respectivas jurisdicciones y actuarán como instancia de revisión de aquellas controversias que se le planteen desde el ámbito municipal. Remitirán a la SECRETARIA DE EMPLEO del M.T.E. y S.S. un informe cualicuantitativo mensual sobre el desarrollo del PROGRAMA. Asimismo, podrán realizar acciones de asistencia técnica y de coordinación de recursos tanto para la conformación de los CONSEJOS CONSULTIVOS MUNICIPALES, COMUNALES o BARRIALES, como así también para potenciar el impacto de las actividades que desarrollarán los beneficiarios del Programa.

Art. 30.- En el supuesto que durante la ejecución del Programa se produzcan irregularidades, el CONSEJO CONSULTIVO PROVINCIAL o el de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES tomará intervención, efectuando la denuncia correspondiente al CONSEJO NACIONAL DE ADMINISTRACION, EJECUCION y CONTROL (CONAEYC).

Art. 31.- El CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL, COMUNAL o BARRIAL será el responsable de controlar la instrumentación del PROGRAMA en su jurisdicción.

DE LA SUPERVISION Y AUDITORIA DEL PROGRAMA

Art. 32.- La SECRETARÍA DE EMPLEO ejercerá la supervisión y monitoreo general del programa, y la conformación y desempeño de los CONSEJOS CONSULTIVOS.

ARTÍCULO 33.- La auditoría del Programa estará a cargo de la UNIDAD DE AUDITORIA INTERNA del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Art. 34.- La fiscalización del PROGRAMA a nivel provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, podrá ser llevada a cabo a través de la "Red Federal de Control Público", de acuerdo a los pautas establecidas en el Convenio M.T.E. y S.S. N° 27/02.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Art. 35.- Los beneficiarios incorporados al Programa Jefes de Hogar creado por el Decreto N° 165/02 durante los meses de abril y mayo de 2002, percibirán el beneficio acordado hasta el día 31 de mayo de 2002.

Art. 36.- Si durante la vigencia de la emergencia ocupacional resultara necesario atender situaciones excepcionales que por su magnitud pudieran generar un impacto negativo adicional en materia de empleo, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL podrá, con carácter de excepción, disponer las adecuaciones a la presente reglamentación que en el caso resulten pertinentes para afrontar esas coyun-

turas, en su carácter de autoridad de aplicación del Decreto N° 565/02 y en ejercicio de las facultades previstas en el Capítulo VII de la Ley N° 24.013.

Art. 37. Como parte integrante de la presente Resolución, se aprueban los siguientes anexos:

ANEXO I: Formulario Unico de Inscripción

ANEXO II: Constancia de inicio de trámite para beneficiarios.

ANEXO III: Conformación de los Consejos Consultivos Provinciales, Municipales, Comunales y Barriales.

ANEXO IV: Formulario para presentación de actividades o proyectos.

ANEXO V: Listado orientativo de actividades.

ANEXO VI: Listado de actividades seleccionadas por el CONSEJO CONSULTIVO MUNICIPAL O COMUNAL.

ANEXO VII: Formulario de solicitud de inscripción en el Registro de Empleadores Art. 38.- Regístrese, comuníquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial para su publicación, remítase copia autenticada al Departamento Biblioteca y archívese.

ANEXO V

LISTADO ORIENTATIVO DE ACTIVIDADES

1. Apoyo a actividades sociales y comunitarias

1. Producción y distribución de servicios y bienes: comedores comunitarios y escolares. Huertas comunitarias o escolares. Roperos comunitarios.

2. Atención de niños: guarderías, apoyo escolar, estimulación temprana, centros de atención familiar.

3. Ayuda en situación de emergencia social, climática, etcétera.

4. Reparación de material bibliográfico y didáctico.

5. Servicios de promoción sanitaria.

6. Atención de ancianos, atención domiciliaria, hogares de ancianos.

7. Atención de grupos vulnerables, discapacitados, enfermos crónicos, víctimas de violencia familiar.

8. Campañas de prevención primaria de la salud.

9. Actividades recreativas y deportivas para distintos grupos de población.

10. Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura de salud.

11. Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura educativa.

12. Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura asistencial.

13. Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura cultural o comunitaria.

14. Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura deportiva.

2. Infraestructura y recursos para actividades productivas

1. Construcción o recuperación de infraestructura productiva para generación de microemprendimientos.
2. Construcción, ampliación o recuperación de infraestructura para pabellones o parques industriales.
3. Construcción, ampliación o recuperación de infraestructura para la radicación de incubadoras de empresas.
4. Recuperación de tendidos ferroviarios y elementos de transporte por ferrocarril o fluvial.

3. Desarrollo rural y urbano

1. Sistemas de riego y canales de drenaje.
2. Infraestructura edilicia para la producción y comercialización de productos locales. Ferias artesanales.
3. Mataderos municipales. Corrales para comercialización de animales. Bañaderos.
4. Areas recreativas y turísticas.
5. Mejoramiento del habitat.
6. Abastecimiento de agua potable.
7. Desagües cloacales.
8. Redes pluviales entubadas o revestidas.
9. Electrificación urbana o rural.
10. Defensas hidráulicas.
11. Caminos secundarios, apertura de caminos rurales, obras de arte.
12. Vialidad urbana.

4. Proyectos ambientales

1. Preservación y recuperación del medio ambiente.
2. Procesamiento y reciclado de residuos.
3. Erradicación de basurales.
4. Recuperación de suelos. Forestación y reforestación de áreas.
5. Campañas de concienciación del cuidado y recuperación del medio ambiente.
6. Cuidado y preservación de reservas naturales o parques nacionales.
7. Viveros municipales, producción de plantines.

5. Turismo

1. Apoyo y promoción de actividades turísticas.
2. Apertura y mejoramiento de caminos y senderos de acceso.
3. Conservación de áreas históricas y culturales.

4. Construcción, refacción, preservación y ampliación de áreas turísticas, camping, balnearios, áreas recreativas, etcétera.

5. Orientación y atención al turista.

6. Vivienda de interés social

1. Construcción, refacción, ampliación y mejoramiento de viviendas rurales y urbanas.

2. Planes de vivienda social.

3. Núcleos húmedos, baños.

7. Puesta en marcha de microemprendimientos

1. Sector agropecuario y agroindustrial.

2. Sector servicios turísticos.

3. Sector manufacturero.

4. Artesanías.

8. Fortalecimiento y/o reconversión de actividades económicas

1. Emprendimientos ya existentes, orientados a la ampliación y/o consolidación de procesos productivos, mercados, etcétera.

2. Emprendimientos ya existentes, orientados al cambio de giro de negocio por crisis o identificación de nuevas oportunidades en la localidad o región de incumbencia.

CONTRAPRESTACION DE FORMACION

Los beneficiarios del programa podrán optar también por desarrollar acciones de formación, las cuales podrán encuadrarse en dos modalidades:

A) Finalización de la Educación General Básica (EGB). Finalización de estudios generales básicos, a través de programas especiales.

B) Formación Profesional. Cursos de formación o especialización en distintas temáticas relacionadas con oficios o saberes específicos.

Oportunamente, la Subsecretaría de Orientación y Formación Profesional brindará información complementaria.