

Estudio de caso 6

Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003):

Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica

Fabián Repetto¹
Fernanda Potenza Dal Masetto²
María José Vilas³

**Estudio realizado para el
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington, D.C.**

¹ Doctor en Ciencias Políticas (FLACSO México); Maestro de Gobierno de Asuntos Públicos (FLACSO México); Magíster Scientiarum (Universidad de Buenos Aires); Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Actualmente, Coordinador Residente del Programa INDES-Guatemala.

El autor agradece a Juan Carlos Cortázar, Karen Mokate, Carlos Gerardo Molina y a un lector anónimo por los valiosos comentarios realizados a una versión anterior. También agradece los valiosos aportes del conjunto de personas entrevistadas para realizar este estudio de caso.

² Licenciada en Ciencia Política (Universidad de El Salvador) y candidata a Master en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Forma parte del equipo de investigación de la Fundación PENT.

³ Licenciada en Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires) y Especialista en Gestión y Planificación de Políticas Sociales (Universidad de Buenos Aires). Se desempeña como docente-investigadora en la Universidad Nacional de Lanús.

CONTENIDO

Presentación	iii
Resumen Ejecutivo.....	iv
Introducción	1
I. La puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)	2
<i>El mensaje inaugural del presidente Duhalde</i>	<i>2</i>
<i>El Decreto 165/02: declaración de la emergencia laboral y creación del programa Jefes de Hogar</i>	<i>5</i>
II. Reorientando el Programa	10
<i>La necesidad de reorientar el programa: principales consensos y diferencias</i>	<i>10</i>
<i>Las voces de los principales actores</i>	<i>11</i>
<i>El programa reformulado</i>	<i>16</i>
III. La transformación del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” durante su implementación.....	23
<i>Cierre del padrón de beneficiarios</i>	<i>23</i>
<i>El lento diseño de las contraprestaciones y su control</i>	<i>27</i>
<i>Restricción a la participación de las organizaciones de la sociedad civil</i>	<i>32</i>
IV. Conclusiones y enseñanzas	41
<i>Una somera revisión al programa estudiado</i>	<i>41</i>
<i>Enseñanzas en “clave latinoamericana”</i>	<i>44</i>
Bibliografía.....	47
Normativa de referencia	48
Entrevistas realizadas	49
Periódicos revisados	49
Cuadro: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - Cronología.....	50

Presentación

Mediante la publicación de la serie ***Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social***, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social. Dicho marco se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de caso sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos ellos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para comprender la experiencia en cuestión. Incluyen también una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de las prácticas gerenciales puestas en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, los autores identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los ***Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social*** que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son así egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que hemos hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada para ello, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de caso.

Esperamos que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de la región como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Resumen Ejecutivo

El presente estudio se propone ayudar a entender cómo se toman decisiones políticas - con su correspondiente correlato gerencial - en materia de políticas públicas, tomando como ejemplo concreto un programa social orientado a los sectores más vulnerables de la población.

La experiencia bajo estudio es el proceso de diseño e implementación del programa argentino “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, a lo largo del período comprendido entre el momento en que las preocupaciones que dieron lugar al mismo ingresaron en la agenda gubernamental (fines de 2001) y la culminación del gobierno que lo puso en marcha (mayo de 2003). El origen de este programa se remonta a finales de 2001 y comienzos de 2002 cuando, en el marco de la profunda crisis política, socio-económica e institucional que experimentaba la Argentina, se decidió la creación de un programa masivo de transferencia de ingresos, con el doble propósito de frenar el descontento social y marcar algún grado de presencia estatal en materia social.

Lanzado oficialmente en enero de 2002 y reformulado en abril del mismo año, su diseño sustantivo se fue realizando sobre la marcha. Así, el programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” no ha sido la primera ni será la única intervención pública de su tipo en América Latina. No obstante, la rapidez con que se tomó la decisión de implementarlo, su alcance masivo, las características de sus componentes y sus connotaciones en términos de ayudar a generar paz social y gobernabilidad política en tiempos de crisis, lo tornan un caso relevante desde una perspectiva de análisis comparado.

Reconstruir el proceso por el que pasó el programa durante el período de tiempo analizado, implica formularse un conjunto de preguntas, entre las cuales destacan las siguientes: ¿qué factores incidieron en la idea de incorporar este tipo de programa en la agenda del gobierno encabezado por Duhalde?; ¿cuáles eran las propuestas en disputa y cómo se desarrolló el proceso mediante el cual se fueron involucrando los actores que promovían cada una?; ¿por qué el programa tuvo determinado contenido y no otro, en términos de beneficiarios, prestaciones, contraprestaciones, financiamiento, responsabilidad institucional y participación de la sociedad civil?; ¿qué cambió en el proceso político-gerencial que se extiende entre el diseño formal de abril de 2002 y su diseño real, una vez puesto en marcha? ¿qué aspectos incidieron para que se produjese esa brecha? Avanzar en respuestas a estos interrogantes nos permite acercarnos, a su vez, a un conjunto de preguntas más amplias que van más allá del caso aquí analizado: ¿cómo se expresa la tensión, dentro de un ambiente institucional que favorece las prácticas clientelistas en materia de lucha contra la pobreza, entre la continuidad de dichas prácticas y el avance hacia situaciones en las cuales podrían reducirse considerablemente los márgenes de discrecionalidad?; ¿cuáles son las condiciones que tienen que darse para lograr que la sociedad civil ejerza un control efectivo sobre los programas sociales?; ¿qué desafíos gerenciales implica la puesta en marcha de un programa masivo de transferencia de ingresos?

Para responder dichas preguntas se analiza el mencionado programa desde la dinámica de las políticas públicas. El estudio que aquí se presenta permite ilustrar algunas cuestiones

vinculadas con la problematización de los asuntos públicos, la generación y selección de alternativas así como los ajustes de diseño en el marco de la implementación. En relación con el ingreso a la agenda gubernamental, se concluye que los tres elementos que explican con más fuerza este proceso han sido la presión de las promesas antecedentes, los consensos básicos entre las elites y la estrategia gubernamental de acumular dosis de gobernabilidad (fenómenos todos asociados a los legados y las urgencias). En cambio, al momento de ponderar alternativas y tomar decisiones, pesaron ciertos consensos técnico-académicos preexistentes respecto de determinadas cuestiones. En torno a aquellos otros aspectos sobre los cuales las posiciones divergían, este caso ilustra claramente cómo las controversias fueron resolviéndose en la dirección de las posiciones e intereses de aquellos actores que lograron acceder a espacios reales de toma de decisiones a través del uso de recursos estratégicos. Por último, el análisis presentado permite identificar las restricciones de diversas índoles (organizacionales, políticas, macroeconómicas) que operaron sobre el diseño original del programa, modificándolo durante el proceso de implementación.

Asimismo, este estudio de caso permite ilustrar algunas enseñanzas tanto desde el análisis de políticas públicas propiamente dicho como desde la dimensión gerencial de los programas de transferencia condicionada de ingresos. Estas giran en torno a: i) la tensión que se genera en un ambiente proclive a las prácticas clientelares cuando se intenta poner en marcha una intervención pública tendiente a un acceso universal a los beneficios que la misma brinde, ii) el papel de la sociedad civil en materia de intervenciones públicas frente a la pobreza, iii) la compleja cuestión de controlar el cumplimiento de las contraprestaciones en programas de transferencia condicionada de ingresos y iv) la necesidad de aprovechar procedimientos de gestión y prácticas organizacionales preexistentes.

Introducción

Argentina, al igual que otros países de América Latina, ha experimentado en los últimos años graves problemas sociales, asociados particularmente a la falta de ingresos de amplios sectores de su población. De este modo, a las tradicionales intervenciones en materia social (educación, salud, seguridad social, vivienda) se le han ido sumando una multiplicidad de intervenciones focalizadas en los grupos empobrecidos, siendo algunas de las opciones más relevantes en tiempos recientes los programas de transferencia condicionada de ingresos y los programas centrados en los desempleados.

En medio de una profunda crisis política y socio-económica, Argentina experimentó un fuerte descalabro institucional hacia finales de 2001 y comienzos de 2002. La recesión económica prolongada por más de tres años, la parálisis de las economías provinciales, la escasa eficacia de los programas sociales y el deterioro del sistema financiero, resultaron un cóctel complejo que enmarcó la salida apresurada del presidente Fernando De la Rúa, cuando recién promediaba su mandato. Desde la dimensión política, ese proceso estuvo también fuertemente asociado al desprestigio de la clase dirigente, en particular de los políticos profesionales, que vieron por entonces peligrar su lugar en una sociedad democrática.

En ese marco, desconocido en Argentina aun cuando el deterioro de sus condiciones socio-políticas no era nada nuevo, se avanzó en la puesta en marcha de un programa masivo de transferencia de ingresos que, más allá de sus condicionalidades asociadas a contraprestaciones y focalización de desempleados, tuvo como objetivos fundamentales frenar el descontento social y marcar algún grado de presencia estatal en materia social en medio de la fuerte crisis. Con un antecedente inmediato asociado a las promesas del fugaz presidente Adolfo Rodríguez Saa (quien duró una semana en su cargo), el nuevo presidente electo por el Congreso, Eduardo Duhalde, tomó la decisión clave de poner en marcha el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, cuyo diseño real y sustantivo se fue realizando sobre la marcha misma de la intervención. Se trató, vale indicarlo desde un inicio, de una intervención que en la práctica resultó ser un programa de transferencia de ingresos (condicionada a cumplir ciertas contraprestaciones) bajo el formato de un programa focalizado hacia los desempleados.

Reconstruir el proceso por el que pasó el programa desde sus orígenes hasta el final del gobierno de Duhalde en mayo de 2003, teniendo presente la originalidad de la secuencia del proceso y el breve lapso de tiempo en el que se desarrolló, implica formularse un conjunto de preguntas, entre las cuales destacan las siguientes: ¿qué factores incidieron en la idea de incorporar este tipo de programa a la agenda del gobierno encabezado por Duhalde? ¿cuáles eran las propuestas en disputa y cómo se desarrolló el proceso mediante el cual se fueron involucrando los actores que promovían cada una? ¿por qué el programa tuvo determinado contenido y no otro, en términos de beneficiarios, prestaciones, contraprestaciones, financiamiento, responsabilidad institucional y participación de la sociedad civil? ¿qué cambió en el proceso político-gerencial que se desarrolló entre el diseño formal efectuado en abril de 2002 y su diseño real, una vez puesto en marcha? ¿qué

aspectos incidieron para que se produjese esa brecha? Avanzar en respuestas a estos interrogantes nos permitirá acercarnos, a su vez, a un conjunto de preguntas más amplias que van más allá del caso aquí analizado: ¿cómo se expresa, dentro de un ambiente institucional que favorece las prácticas clientelistas en materia de lucha contra la pobreza, la tensión entre la continuidad de dichas prácticas y el avance hacia situaciones en las cuales podrían reducirse considerablemente los márgenes de discrecionalidad? ¿cuáles son las condiciones que tienen que darse para lograr que la sociedad civil ejerza un control efectivo sobre los programas sociales? ¿qué desafíos gerenciales implica la puesta en marcha de un programa masivo de transferencia de ingresos?

Del conjunto de etapas que conforman el “ciclo de las políticas públicas”, al menos en el plano analítico, aquí nos detendremos en tres de ellas: por una parte, el ingreso del problema a la agenda gubernamental; por la otra, las alternativas en juego y la decisión correspondiente; finalmente, el proceso por el cual la intervención pública va ajustando su diseño real⁴. Complejamente combinadas entre sí, estas etapas permiten responder aquellas preguntas particulares formuladas con respecto al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a la vez que ayudan a entender los problemas más generales asociados a este tipo de práctica en la gestión social, comunes a una parte importante de América Latina en la última década. Este estudio de caso, en síntesis, se propone ayudar a entender cómo se toman decisiones políticas (con su correspondiente correlato gerencial) en materia de políticas públicas, permitiendo entender además que dichas decisiones siempre son múltiples, cotidianas y variables a lo largo del tiempo.

La exposición del trabajo, luego de esta introducción, se organiza de la siguiente manera: las secciones I a III presentan el caso partiendo del relato de los eventos ocurridos. De esta forma, en la primera sección, se narra la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) en el marco del gobierno de Duhalde; en la segunda sección se observa la reorientación que se le da al PJHD, para luego narrar la transformación del mismo durante su implementación (tercera sección). Finalmente, en la cuarta y última sección se revisa analíticamente el caso, proponiendo algunas enseñanzas de carácter más general respecto de este tipo de intervenciones de transferencia masiva de ingresos, tan común en la agenda reciente de la política social latinoamericana.

I. La puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD)

El mensaje inaugural del presidente Duhalde

El 1° de enero de 2002, tras las cuarenta y ocho horas de tensas deliberaciones que siguieron a la renuncia del presidente Adolfo Rodríguez Saá -quien se había desempeñado en el cargo por sólo una semana-, la Asamblea Legislativa designó al Senador Eduardo

⁴ No abundan en el debate público latinoamericano las referencias académicas a la formación de las políticas públicas. Los estudios compilados por Aguilar Villanueva (1992, 1993a, 1993b), que abordan entre otras estas fases siempre interrelacionadas de las políticas públicas, han sido quizás los aportes más relevantes de los últimos años, en tanto actualizaron en su momento la discusión internacional en la materia.

Duhalde⁵ como Presidente Interino por el tiempo que le restaba al saliente gobierno de Fernando de la Rúa (hasta diciembre de 2003)⁶.

El flamante presidente dirigió su discurso inaugural ante el Congreso Nacional y delineó los tres grandes objetivos que su gobierno intentaría alcanzar - reconstruir la autoridad política e institucional, garantizar la paz social y sentar las bases para un cambio de modelo económico y social-, calificando el deterioro socioeconómico de la población como un problema apremiante en la agenda de gobierno:

“La Argentina está quebrada. La Argentina está fundida. La propia esencia de este modelo terminó con la convertibilidad⁷. Arrojó a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó la clase media, quebró industrias y pulverizó el trabajo de los argentinos”.

A partir de este diagnóstico de la situación, anunció la decisión de dar respuesta a dicho problema proponiendo continuar, como punto de partida, con una medida tomada por su antecesor presidencial:

“Hemos decidido mantener el Plan de un millón de empleos. Pero debemos reconvertirlo en otro programa que sea un seguro de empleo y formación profesional destinado a jefas y jefes de hogar desocupados”.

La decisión clave del nuevo presidente de dar prioridad a la emergencia social dentro de su agenda fue la respuesta al deterioro de la situación socioeconómica de la población que, si bien se venía observando desde mediados de la década de los años noventa, se había agudizado en la última época. Entre octubre de 2001 y mayo de 2002, 18.500 personas caían *diariamente* bajo la línea de pobreza, de tal forma que en mayo de 2002, un 48,1% de la población (17.4 millones de personas) de la Argentina era considerada pobre. En cuanto al desempleo, el mismo había ido en aumento en los últimos años para alcanzar, en octubre

⁵ Eduardo Duhalde, perteneciente al Partido Justicialista (PJ) y líder indiscutido de dicha agrupación en la Provincia de Buenos Aires (distrito económico y político más importante del país), contaba con una larga trayectoria política: había sido Intendente del Municipio de Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires (1983-1989), Vicepresidente de la Nación durante dos años (1989-1991) en la primera administración de Carlos Menem, y Gobernador de la Provincia de Buenos Aires durante dos períodos consecutivos (entre los años 1991 y 1999). En las elecciones presidenciales del año 1999, Duhalde se había presentado como el candidato del Justicialismo, siendo derrotado por la Alianza (coalición conformada por el Radicalismo y el FREPASO) que llevó al poder a Fernando De la Rúa. Finalmente, luego de haberse incorporado al Congreso Nacional como Senador, en octubre de 2001, alcanzaba su mayor aspiración política al llegar a la presidencia de la Nación.

⁶ Fernando De la Rúa -quien había asumido la Presidencia de la Nación en 1999- renuncia a su cargo el 20 de diciembre de 2001, habiendo cumplido sólo con la mitad de su mandato.

⁷ El régimen de “convertibilidad” estuvo vigente en Argentina por poco más de diez años. Suponía una relación de uno a uno entre el peso (moneda local) y el dólar.

de 2001, a poco más del 18% de la Población Económicamente Activa (PEA) especialmente a los jefes y jefas de hogares (cfr. Encuesta Permanente de Hogares - INDEC). Así, a medida que la vulnerabilidad y la exclusión social se expandían, el perfil de la pobreza y la indigencia se redefinían de acuerdo con la profunda crisis del mercado laboral.

En este proceso de deterioro social, el descontento colectivo había ido aumentando de manera acelerada en los dos últimos años. En efecto, durante el gobierno de De la Rúa (1999-2001), la ciudadanía que lo había llevado a la presidencia con el 48% de los votos le fue quitando ese apoyo inicial para sumarse a manifestaciones de protesta desde distintos sectores sociales: los documentos de la Iglesia Católica (la cual gozaba de gran prestigio por su papel en la denuncia de las necesidades sociales insatisfechas) fueron marcando la profundidad de la crisis y la escasez de respuestas, exigiendo al gobierno nacional una mayor intervención frente al deterioro de la situación social; el Movimiento Piquetero⁸ acrecentó sus demandas multiplicando los cortes de rutas y calles en reclamo de ayuda social y puestos de trabajo; la clase media se sumó con fuerza a las protestas durante el año 2001, demandando estabilidad en el sistema económico-financiero, debido al aumento de los rumores de devaluación del peso y la implementación de medidas que restringieron el retiro de dinero de los depósitos bancarios. Pero fueron sin duda los resultados de la consulta popular nacional realizada por el movimiento no partidario “Frente Nacional contra la Pobreza” (FRENAPO)⁹ los que sintetizaron este profundo ambiente de descontento social, cuando el 15 de diciembre de 2001 tres millones de personas exigieron al Gobierno Nacional la aprobación de un “*Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados*”¹⁰.

Frente a una ciudadanía que hacía oír sus reclamos y no encontraba respuestas estatales a ellos, el escenario conflictivo fue precipitando el final del gobierno de De la Rúa en el marco de los acontecimientos ocurridos en diciembre de 2001. En efecto, cuando el 19 de diciembre por la noche el Presidente decretó el estado de sitio en todo el territorio nacional, la reacción de la sociedad fue el ruido de cacerolas y la movilización a las reparticiones públicas reclamando la renuncia de toda la dirigencia política, reclamo sintetizado en la enunciación “*que se vayan todos*”. El 20 de diciembre, mientras en las calles se vivía una

⁸ El Movimiento Piquetero surge en Argentina a mediados de la década de los noventa en pequeñas ciudades del interior del país cuando -frente al aumento del deterioro socioeconómico de la población- estas poblaciones incursionaron en una nueva modalidad de protesta social: los cortes de rutas por medio de piquetes y barricadas. El Movimiento Piquetero –compuesto básicamente por grupos de desocupados, si bien a su interior se dividen en distintas fracciones- fue adquiriendo relevancia en la escena nacional debido a la propagación de cortes de rutas y calles en todo el territorio y a la rápida institucionalización de una respuesta por parte del Estado a través de la entrega de planes sociales.

⁹ El FRENAPO estaba integrado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y distintas organizaciones sociales, productivas y de derechos humanos. Uno de sus representantes más destacados era Víctor De Gennaro, perteneciente a la CTA.

¹⁰ El Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados contemplaba el pago de un seguro de 380 pesos para todos los jefes de hogar sin trabajo, una asignación universal por hijo de 60 pesos y otra de 150 pesos para los mayores de 65 años que no cobraran jubilación.

violenta jornada, el Presidente Fernando De la Rúa abandonó la Casa de Gobierno, renunciando a su cargo.

Tres días más tarde, la Asamblea Legislativa designó a su sucesor: Adolfo Rodríguez Saa (político enrolado en las filas del Justicialismo que hasta ese momento se había desempeñado como Gobernador de la Provincia de San Luis), quien interpretó que para mantenerse en el poder debía cambiar el orden de las prioridades en el momento de establecer la agenda de gobierno, lo que se expresó en la voluntad de mostrar una pronta capacidad de resolución ante el ambiente de conflicto imperante. Fue así como en su discurso inaugural frente a la Asamblea Legislativa, el recién designado Presidente ofreció una vasta lista de anuncios que tuvieron como objetivo declarado ofrecer respuestas a las principales demandas, entre ellos “la creación de un millón de puestos de trabajo” que asumirían la forma de subsidios entregados en el marco de un “Programa Nacional de Empleo”. Sin embargo, la administración de Rodríguez Saá terminó abruptamente sólo una semana después de haberse iniciado, al perder el apoyo de la clase dirigente, especialmente de su propio partido.

Las circunstancias imperantes llevaron a Duhalde a la presidencia el 1° de enero de 2002 por medio de un acuerdo entre los tres partidos más representativos de la escena política de entonces (Partido Justicialista, Unión Cívica Radical y FREPASO). En aquél momento se fijó rápidamente una nueva agenda de gobierno, en tanto la renuncia de Rodríguez Saá había aumentado la situación de caos e incertidumbre en el país. De esta manera, el anuncio de “un millón de puestos de trabajo” efectuado por el presidente saliente fue retomado por Duhalde desde su primer discurso presidencial, bajo la forma de un programa social dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados.

El Decreto 165/02: declaración de la emergencia laboral y creación del Programa Jefes de Hogar

Durante el primer mes del mandato presidencial de Duhalde, el Estado nacional declaró al país en estado de emergencia alimentaria con el propósito de atender las necesidades básicas de la población en condición de vulnerabilidad y riesgo de subsistencia, delineando así la creación del Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) en el marco del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Días más tarde, declaró el estado de *emergencia ocupacional* a través del Decreto 165 del 22 de enero de 2002, el cual tendría efectos hasta el 31 de diciembre de ese año. En ese contexto se dispuso la creación formal del *Programa Jefes de Hogar*.

Su objetivo era brindar una ayuda económica a los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de edad a fin de asegurar la asistencia a la escuela y el control de la salud de los menores y propiciar la incorporación de los jefes/as de hogar a la educación formal o su participación en cursos de capacitación, contribuyendo de esta forma a su futura reinserción laboral. El programa se ejecutaría de manera descentralizada a través de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se aplicaría por medio de los Municipios, a la vez que sería monitoreado por Consejos Consultivos conformados por representantes de organizaciones sociales.

Como autoridad responsable de la aplicación del programa se designó al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, quedando la instrumentación del programa a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Las características que asumió el Programa Jefes de Hogar fueron el resultado de procesos de negociaciones realizados entre el Poder Ejecutivo Nacional y distintos actores políticos y sociales durante los primeros 22 días de mandato de Duhalde, dada la urgencia de lograr acuerdos mínimos que se tradujeran en rápidas acciones frente al contexto de crisis nacional que se vivía.

**Programa Jefes de Hogar
Decreto 165/02**

- Estaba dirigido a jefes y jefas de hogar de todo el país con hijos menores de 18 años o hijos discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa o esposa/concubina del jefe de hogar estuviera embarazada, siempre y cuando estuvieran desocupados.
- Disponía el otorgamiento de un subsidio de \$100 a \$200 mensuales a cada beneficiario por tres meses (con posibilidad de ser renovado). El monto exacto del subsidio sería diferencial por provincia, en función de los convenios entre los Gobiernos Nacional y Provinciales.
- Para acceder al beneficio se debía presentar: a) declaración jurada para acreditar la condición de jefe/a de hogar desocupado; b) partida de nacimiento o certificado de gravidez para acreditar hijos a cargo; c) certificación expedida por establecimiento educativo para acreditar la escolaridad de los hijos a cargo menores de 18 años; d) certificación expedida por centro de salud para acreditar el control sanitario, cumplimiento de los planes nacionales de vacunación de los hijos y condición de discapacidad, en los casos en que correspondiese; e) Documento Nacional de Identidad argentino para acreditar residencia permanente en el país en el caso de ciudadanos extranjeros.

Las características del Programa aquí referidas se encuentran en los artículos 2°, 3°, 9° y 10° del Decreto 165/02.

Desde el 1° de enero, momento en el que se inició la gestión de Duhalde, el Poder Ejecutivo se movió en dos espacios de negociación simultáneos: por un lado con los Gobernadores -ya que necesitaba el apoyo total de los mismos para cumplir con el mandato presidencial, especialmente luego de la manifestación de su poder durante los meses previos- y por otra parte, con los distintos representantes de las organizaciones sociales, casi las únicas instancias con algún grado de legitimidad.

Con respecto a los primeros, desde su asunción Duhalde tuvo bien presente la necesidad de dar continuidad a los acuerdos suscritos por el Presidente anterior en relación con el Plan Nacional de Empleo. En efecto, durante la semana de mandato del Presidente Adolfo Rodríguez Saá, se habían suscrito acuerdos para la entrega de 230 mil subsidios a desocupados y se preveía llegar a un total de un millón durante el siguiente mes¹¹. Estos

¹¹ De acuerdo con los planes del gobierno, los subsidios también se entregarían a través del Ministerio de Defensa y de organizaciones sociales, de desocupados y piqueteros. El subsidio -al igual que sucedería luego

subsidios se repartirían entre las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recayendo en cada gobierno local la responsabilidad de velar por la incorporación de los beneficiarios al proceso productivo. Al respecto un alto funcionario del Ministerio de Trabajo indica:

“El punto de partida me parece que fueron los 4 ó 5 días que Rodríguez Saá estuvo como presidente interino y firmó convenios de empleo con numerosas organizaciones de la sociedad civil, con las colectividades, con Municipios, con Provincias. Convenios que decían que iban a crear empleo, empleo transitorio, pero empleo. Entonces me da la sensación que el Programa Jefes es como darle forma organizativa a eso... porque en realidad nosotros tratamos de dar respuesta a todos esos convenios. El Jefes establecía cupos por provincia, con unos criterios de distribución que eran en función del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas y de la población, y me acuerdo que el intento fue: esos convenios que estaban firmados antes, tratar de vincularlos con los cupos de las provincias. También tuvimos algunos conflictos con las Provincias porque éstas decían “tenemos reconocido esta cantidad por el decreto”, y los convenios de Rodríguez Saá no estaban ubicados en algunos casos geográficamente, pero la gente que estaba adentro...nos ocupaba parte del cupo de las provincias. Yo me acuerdo que los convenios de Rodríguez Saá fueron muchísimos” (entrevista N° 2).

En efecto, como la puja gobierno nacional – gobiernos provinciales por el manejo de los recursos sociales no eran tema nuevo en la política argentina¹², el presidente Duhalde se apresuró a cerrar el compromiso con los gobernadores, manteniendo lo realizado entre el 24 y el 31 de diciembre de 2001 (presidencia de Rodríguez Saá) y continuando con la práctica de distribuir la cantidad establecida de beneficios entre las provincias (por cupos) .

De esta manera, se estableció que los fondos del Programa Jefes de Hogar serían distribuidos por el Poder Ejecutivo Nacional entre las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según un coeficiente resultante de la relación entre los porcentajes de los

en el Programa Jefes de Hogar del Decreto 165/02- tendría una vigencia de tres meses, con posibilidad de renovarlo por otros tres, y su monto alcanzaría los 200 pesos (pero serían pagados en Lecops, bonos emitidos por el gobierno nacional).

¹² En este sentido cabe recordar que a partir del año 1992 se comenzaron a transferir de manera automática y directa a las provincias unos 200 millones de pesos (por entonces dólares) anuales, fondos correspondientes a los programas PROSONU (Programa Social Nutricional) y POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias). Con estos fondos, con bastante discrecionalidad, las provincias financian desde principios de los noventa sus comedores escolares y comunitarios y otras acciones diversas en materia social. El papel del gobierno nacional en el control del uso de estos recursos ha sido más bien deficitario. Sumado a ello, puede agregarse que durante el gobierno de De la Rúa los constantes reclamos de las provincias por tener mayor injerencia en la asignación y distribución de los fondos con que se financiaban los programas sociales se intensificaron, principalmente en aquellas administradas por el entonces opositor Partido Justicialista.

fondos de coparticipación que se les asignaran y el índice del nivel de pobreza indicado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), tomados en una relación de un 60% y un 40% respectivamente. A su vez, se estableció que cada una de las provincias sería responsable por la asignación y distribución de los fondos entre las municipalidades, siguiendo criterios semejantes a los que se utilizarían para la asignación entre provincias, o bien de acuerdo con otros datos que expusieran los grados de necesidad de implementación del programa. En la práctica, esto no hacía más que otorgar a los gobernadores un amplio margen de libertad para su utilización.

Con respecto a las organizaciones sociales, el Presidente Duhalde y su equipo desplegaron rápidamente estrategias para lograr un consenso con tres actores sociales que tenían algún grado de poder, dado el lugar que venían ocupando en la denuncia y el reclamo: la Iglesia Católica, el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPPO) y el Movimiento Piquetero.

Durante los primeros días de enero, el Presidente Duhalde convocó a la Iglesia Católica con el objetivo de crear una instancia de concertación en torno a los temas acuciantes de la agenda política¹³. Esta instancia, que se denominó *Diálogo Argentino*, fue inaugurada oficialmente el 14 de enero de 2002¹⁴ y estuvo dirigida por una comisión conformada por tres obispos de la Iglesia Católica, un representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los Ministros de las distintas carteras nacionales y representantes de la Jefatura de Gabinete. Su labor comenzó durante los días siguientes a su inauguración y consistió en organizar rondas de conversaciones con delegados de diversos sectores (ONGs, empresariado, PyMEs, sindicatos, bancos, académicos, gobiernos provinciales y municipales, partidos políticos, sector agropecuario, grupos de desocupados, cultos) a fin de proponer los temas a resolver y su prioridad. El primer producto de estas conversaciones, en las que participaron 150 personas de diferentes sectores, se plasmó en un informe enviado al Presidente el 18 de enero (cuatro días antes del Decreto 165/02 previamente referido). En el informe se destacaba la demanda unánime de los participantes, cual era la de “*recuperar la paz social en el país*”, y se planteaba la propuesta de “*subsídios de inclusión social*” como uno de los temas centrales de discusión. Una vez abierto el espacio de negociación, el Poder Ejecutivo no pudo desoír estos lineamientos.

¹³ Así lo explica una representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), participante del Diálogo Argentino: “*Duhalde ya cuando asume, en el mismo discurso en la Asamblea Legislativa, dice que va a convocar al diálogo y efectivamente lo convoca, ya no con la idea de visionar el futuro sino con la idea de construir los consensos para la transición o, digamos, el gobierno de emergencia. Entonces ahí el Diálogo (Argentino) lo que hace es básicamente (...): una primera etapa de diálogos bilaterales con diferentes actores que permitieron identificar cuáles eran las prioridades a resolver para los argentinos.*”

¹⁴ Ese día, el Presidente transmitió un mensaje a la ciudadanía por los medios de comunicación oficiales refiriendo: “*...dialogaremos en este foro de concertación dentro del marco de la Iglesia, la que invariablemente señaló los desvíos de la clase política*”. Los documentos que el Episcopado había emitido durante los dos años anteriores, exigiendo al gobierno nacional mayor intervención frente al deterioro de la situación social, y las características político-institucionales que había asumido la crisis argentina a finales de 2001, ubicaban a la Iglesia Católica como uno de los escasos actores con legitimidad. De allí las palabras de Duhalde en el mensaje enviado a la ciudadanía el 14 de enero de 2002.

Simultáneamente a estos acontecimientos, Duhalde recibió a los miembros del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) y a representantes del Movimiento Piquetero para dialogar acerca de la crítica situación social. Mientras que los integrantes del FRENAPO reiteraron su propuesta sobre la aprobación de un “*Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados*”, el Movimiento Piquetero reclamó que se cumplieran los convenios firmados por el ex Presidente Rodríguez Saá en relación con la entrega de un millón de subsidios de empleo. En respuesta a ello, el Presidente acordó que representantes del gobierno estudiarían los aspectos técnicos de la propuesta del FRENAPO y darían una pronta solución a las demandas del Movimiento Piquetero.

Dada la situación de crisis que imperaba en el país, los rápidos acuerdos con los gobernadores sobre la ayuda brindada, así como también los primeros resultados de la instancia “Diálogo Argentino” y lo conversado con el FRENAPO y el Movimiento Piquetero, otorgaron mayor legitimidad a lo anunciado por Duhalde en su primer discurso presidencial. La decisión de crear un programa social nacional que brindara subsidios monetarios a los hogares estaba suficientemente consensuada para poder avanzar en la definición de otros aspectos. El peso de la trayectoria, experiencias anteriores y posicionamiento de distintas personas de confianza del presidente Duhalde primaron a la hora de definir las competencias del Programa Jefes de Hogar, dado el escaso tiempo con que se contaba para establecerlo.

Así, el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente se constituía en la instancia gubernamental con más trayectoria en la gestión de programas sociales focalizados. También, mediante el desarrollo de programas anteriores, este Ministerio había logrado instalar Consejos Sociales Locales integrados por distintos actores (del Estado y de la sociedad), como espacios de concertación en materia de asistencia social. Sumado a ello, la esposa del presidente (Hilda “Chiche” de Duhalde), quien había estado al frente de los programas sociales en la Provincia de Buenos Aires cuando su esposo era gobernador, se encontraba ocupando el cargo de “Ministra interina” de dicha cartera en los primeros días del año 2002.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos no sólo tenía dentro de su infraestructura a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), la cual le proveía información estadística nacional sobre trabajadores formales, jubilaciones y pensiones, sino que también tenía experiencia en la implementación de programas de empleo transitorio, los cuales habían crecido en importancia en los últimos años de la década de los noventa.

A la hora de decidir competencias, el Poder Ejecutivo evaluó estos factores y tomó una rápida resolución: la designación del Ministerio de Desarrollo Social como autoridad para la aplicación del programa y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos como responsable de la instrumentación.

II. Reorientando el Programa

La necesidad de reorientar el programa: principales consensos y diferencias

En marzo de 2002, a poco de implementarse el Programa Jefes de Hogar, se hicieron evidentes ciertas deficiencias del mismo. En opinión de un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete:

“A poco andar, la situación social iba deteriorándose de manera significativa y esta forma de operación y de respuesta por parte del Estado en su conjunto - porque estaba involucrado el Estado nacional financiándolo, los Estados provinciales ejecutándolo muchos de ellos y en otros casos compartiendo la responsabilidad de la ejecución con los municipios y las organizaciones sociales – no era suficiente o no funcionaba” (entrevista No. 12).

Estas deficiencias en el Programa Jefes de Hogar no sólo eran consecuencia de su implementación, sino de su diseño mismo. En primer lugar, al haberse definido cupos por provincias, gran parte de la población en situación de recibir el beneficio (por cumplir con los requisitos necesarios) se veía en la práctica sin posibilidad de acceder a él. Asimismo, el hecho de que las provincias tuvieran autoridad para seleccionar a los beneficiarios y para definir el monto del subsidio otorgaba un considerable margen de discrecionalidad a las mismas, potenciando la posibilidad de prácticas clientelistas, algo habitual en muchas provincias argentinas. Frente a esto, desde el nivel nacional no se contaba con suficientes instancias de control.

En vista de este déficit, demasiado visible en un país al borde del caos, el funcionamiento del programa no era considerado satisfactorio ni por las principales autoridades nacionales ni por los diferentes actores sociales reunidos en la Mesa del Diálogo Argentino, que por ese entonces continuaba trabajando los distintos temas relevantes del país por medio de Mesas Sectoriales¹⁵. Desde diversos ámbitos comenzaron entonces a discutirse, elaborarse y difundirse propuestas, las cuales confluían en el rediseño del programa y en un nuevo marco normativo. Los principales sectores en los cuales se empezaron a generar recomendaciones fueron el Ministerio de Trabajo de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Mesa de Diálogo Argentino (donde los dos actores anteriores también tenían participación activa).

Desde el inicio de las discusiones, al interior de cada uno de estos ámbitos y entre ellos, se hizo evidente que había ciertos consensos sobre algunas cuestiones. Que la ayuda a brindar debía materializarse en dinero - en tanto las malas condiciones de vida de la población se vinculaban con la caída de los ingresos familiares - y que el monto debía ser inferior al salario mínimo para no desalentar el ingreso al mercado de trabajo eran posturas sostenidas

¹⁵ Las Mesas Sectoriales versaron sobre los siguientes temas: a) Política sociolaboral-productiva; b) Salud; c) Educación; d) Reforma Política; y e) Reforma de la Justicia.

desde todos los sectores. En cuanto a la manera de cobrarlo, existía cierto acuerdo con respecto a la participación de los bancos en la ejecución de la operación (justificado en la amplia estructura territorial del Banco de la Nación Argentina, en la confiabilidad de la operatoria e inclusive en la “dignidad del beneficiario”¹⁶). No obstante, aún dentro del marco de estos acuerdos, se abrieron discusiones con respecto al monto establecido para la prestación (si debía o no ser un monto diferencial según el beneficiario) y a la forma última en que los beneficiarios lo cobrarían (efectivo o tarjeta débito).

En cuanto a las contraprestaciones que los beneficiarios debían cumplir a cambio de la transferencia de dinero, existía una posición unánime en cuanto a que quienes se incorporasen al plan “debían hacer algo”. Otra de las cuestiones sobre las que había acuerdo entre los diferentes sectores era que ésta debía ser una intervención de gran cobertura. Pero, como contrapartida de esto, se hacía evidente que una intervención más amplia en materia social requeriría de fuentes adicionales de financiamiento. La cuestión del financiamiento se convertía así en una fuerte limitación para rediseñar y ampliar el programa vigente, en tanto el país se encontraba por entonces en situación de cesación de pago frente a los acreedores externos¹⁷, lo cual descartaba la posibilidad de acceder a nuevos recursos procedentes del crédito externo, subrayando en consecuencia la necesidad de contar con una fuente de financiamiento ligada a recursos propios. Siendo el financiamiento una de las principales restricciones para una intervención de carácter más “universal”, se generaron fuertes diferencias entre los actores involucrados en cuanto a cuál debía ser el origen de los fondos que sostendrían un programa de mayor alcance.

Con base en aquellos consensos, distintos actores relevantes comenzaron a discutir las diferencias, con el fin de reorientar el Programa Jefes de Hogar hacia una nueva versión, la cual se plasmaría en otro Decreto en abril de ese mismo año 2002.

Las voces de los principales actores

Entre quienes comenzaron a pensar la manera de redefinir el programa se encontraban los funcionarios del *Ministerio de Trabajo de la Nación*, quienes también conducían la Mesa Socio-Laboral Productiva del Diálogo Argentino y que desempeñarían luego un papel central en la definición de la operatoria para la implementación de la nueva versión del

¹⁶ Así se refería una alta funcionaria del Ministerio de Trabajo a este tema: “*fundamentalmente desde el punto de vista nuestro, de aquel momento era reivindicar también un derecho de la gente de poder cobrar directamente en ventanilla la prestación que además era un aporte de la Nación, porque también hay una cuestión de dignidad personal en esto... una cosa es que repartan en una plaza, digo yo por hacer una figura, en la plaza pública un intendente repartiendo plata que no se sabía cómo, ni cuanto, ni dónde y otra cosa es que el señor, el beneficiario, con Ciudadano, vaya a un banco y cobre*” (entrevista N° 8).

¹⁷ La cesación de pagos (*default*) se había declarado formalmente durante la fugaz administración de Rodríguez Saá. De esta manera, se sinceraba una situación que ya era evidente inclusive para el mercado de crédito internacional. La deuda había aumentado considerablemente desde comienzos de los años ochenta con el regreso a la democracia, ascendiendo a 139 mil millones de dólares a finales de 2001 y el país no podía hacer frente los vencimientos estipulados para los primeros días del nuevo año. Por lo tanto, la entrada en la cesación de pagos cristalizaba un proceso de años, en el cual poco se había hecho para avanzar hacia una mejor renegociación de la deuda externa.

programa. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estaba, por entonces, a cargo de Alfredo Atanasof. A pesar de que el responsable de la cartera era nuevo en su cargo, muchos de los integrantes del equipo técnico que lo acompañaban –y que participaron en las discusiones en torno a las características que tendría el nuevo programa– acreditaban una mayor trayectoria en esta cartera. Aunque reconociendo la necesidad de que el programa a implementar tuviera un carácter masivo que no habían tenido las intervenciones anteriores de este Ministerio, la ya referida experiencia previa de estos funcionarios en gestión de programas de empleo transitorio¹⁸, así como también el aporte de recursos disponibles por parte de esa instancia gubernamental, fueron decisivos en la manera en que estos funcionarios abordaron las discusiones sobre la reformulación del programa. En este sentido, se destaca la afirmación de uno de los altos funcionarios del Ministerio de Trabajo que fueron entrevistados:

“Del Ministerio se tomaron muchas experiencias. En todas las discusiones operativas se hacía referencia a aspectos de los programas de empleo del Ministerio, porque la mayoría de los que estábamos ahí veníamos de trabajar en este organismo durante varios años...” (entrevista No. 2).

Las experiencias previas y los recursos disponibles condicionaron la posición de los funcionarios de esta área no sólo en cuanto al tipo de la prestación (estaban a favor de una prestación monetaria) sino también en cuanto a la forma de entregarla (pago en efectivo, a través del Banco de la Nación Argentina). En opinión de estos actores técnicos y políticos, la opción alternativa que consistía en desarrollar un sistema de cobro vía tarjeta magnética era demasiado costosa, en tanto se debía desarrollar aún la infraestructura adecuada de alcance nacional.

En relación con el monto del subsidio, los funcionarios de esta cartera ministerial consideraban que la asignación única generaba desigualdades regionales debido a la variación del costo de vida entre las mismas (argumentando, además, que dichas variaciones eran reconocidas por los convenios colectivos de trabajo y las asignaciones familiares). Pese a la fuerza de este argumento, la opción de los montos diferenciales según región establecida desde el Programa Jefes de Hogar fue quedando de lado, dadas las disputas sobre la distribución de planes que sostenían en ese momento las provincias y el gobierno nacional. La opción de un monto diferencial por cantidad de hijos, por su parte, requería incluso de más tiempo para su desarrollo adecuado. Por lo tanto, como opción menos óptima, estos funcionarios se inclinaron finalmente hacia un monto único del subsidio.

Las experiencias previas de los funcionarios del Ministerio de Trabajo también influyeron en la discusión acerca del tipo de contraprestación que debería requerir el programa. Cabe destacar que este aspecto tuvo escasa relevancia en las discusiones iniciales, dada la

¹⁸ Entre ellos se destacaba el programa Trabajar, creado en 1995 y vigente hasta fines de 2001.

urgencia por reordenar las intervenciones en materia social. Quedaría para más adelante organizar y definir claramente cómo serían e instrumentarían las contraprestaciones.

Simultáneamente, el Presidente Duhalde también le había pedido a la *Jefatura de Gabinete de Ministros* que trabajara en la elaboración de una propuesta para reformular el programa vigente. Por entonces, se desempeñaba en esa instancia Juan Pablo Cafiero, quien era también el representante del Presidente en la Mesa del Diálogo Argentino y había sido Ministro de Desarrollo Social durante el gobierno del Presidente De la Rúa. Junto con él trabajaba Pablo Vinocur, quien había estado al frente de una de las Secretarías de dicho Ministerio durante la gestión de Cafiero en la etapa final de la administración de De la Rúa. En aquel momento ambos funcionarios habían ideado un programa denominado *Seguro de Inclusión Infantil*, el cual no había podido ser implementado en el año 2001 por restricciones de diferente índole.

Aquella propuesta del Seguro de Inclusión Infantil contemplaba la entrega de un subsidio a los hogares con hijos menores de 18 años que no recibieran beneficios de la seguridad social (asignaciones familiares, jubilaciones, pensiones) ni beneficios de programas de empleo temporal¹⁹. El programa entregaría a cada familia un subsidio cuyo monto dependería de la cantidad de menores a cargo (Seguro Infantil). Dicha entrega debía hacerse contra presentación de certificados que acreditaran asistencia escolar y realización de controles de salud²⁰. Adicionalmente, se preveía otorgar un subsidio adicional de \$50 si la madre completaba los estudios de escolaridad básica o si asistía a programas de capacitación laboral o trabajaba como promotora comunitaria (Seguro de Capacitación). La propuesta contemplaba que, dentro de la familia, la perceptora del subsidio fuera la mujer. En relación con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el marco del programa propuesto, se preveía la conformación de Consejos Sociales Locales, cuya función sería realizar controles permanentes de la gestión y administración del programa en su área de competencia geográfica (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2001).

Al momento de ser consultados por el Presidente Duhalde en relación con la redefinición del programa *Jefes de Hogar*, los funcionarios -que por entonces ocupaban cargos relevantes en la Jefatura de Gabinete- consideraron que era una buena oportunidad para reflatar la propuesta elaborada un año atrás, principalmente el aspecto del *carácter universal del beneficio* (que pudieran acceder a él todas las personas que cumplieran con los requisitos establecidos y que no hubiera “cupos”) y su concepción como *seguro de inclusión social* (esta suponía, para la recepción del beneficio, la incorporación y exclusión temporal -“altas” y “bajas”- de una misma familia a lo largo del tiempo, en virtud de la

¹⁹ Se preveía que el programa fuera ampliándose gradualmente, incorporando en una primera etapa a los hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), en una segunda etapa a los hogares con ingresos hasta \$500 y en una tercera etapa a los hogares con ingresos de entre \$501 y \$1500. Si bien el programa propuesto consistía básicamente en una transferencia monetaria de ingresos, se esperaba que también produjera efectos sobre el capital social y cultural de las familias y el fortalecimiento de su autonomía.

²⁰ Los montos previstos eran de \$40 a las familias con un hijo menor de 18 años; \$50 a las familias con dos hijos; \$60 por tres hijos; \$70 por cuatro o más hijos.

dinámica de su entrada y salida del mercado formal de trabajo). Así queda de manifiesto a partir de las declaraciones de un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete entrevistado, recordando el momento de la revisión del Decreto 165/02:

“El Presidente lo llama a Juampi Cafiero y le dice: “mirá, te pido que se pongan a trabajar en una propuesta diferente porque esto no va”. Nosotros le habíamos presentado al Presidente Duhalde una propuesta que era nuestra propuesta en el gobierno de la Alianza (...) Entonces nosotros, cuando el Presidente plantea esto, volvemos a la carga con el tema. La orientación fue cambiar la lógica de transferir plata a las provincias, focalizando, para pensar en algo distinto, más universal, pero preservando la lógica de una contraprestación laboral” (entrevista No. 12).

A la luz de la propuesta elaborada anteriormente, la Jefatura de Gabinete también propuso que el monto del subsidio fuera diferencial según la cantidad de hijos de los beneficiarios. En cuanto a la definición del beneficiario de la ayuda, desde esta instancia se impulsaba que, dentro del hogar, fuera la mujer quien cobrara el subsidio.

Con respecto al financiamiento que requería este programa, desde el interior del gobierno comenzó a impulsarse la propuesta de utilizar los recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones, recientemente impuestas²¹. En este punto convergían las visiones de los dos actores estatales aquí analizados, es decir, el Ministerio de Trabajo y la Jefatura de Gabinete.

Por su parte y tal lo adelantado, dentro del marco de la Mesa del Diálogo Argentino venía funcionando la *Mesa de Concertación Sociolaboral-Productiva*²². Desde las primeras reuniones se hizo evidente la preocupación de sus miembros por universalizar la ayuda social a todos aquellos en condiciones de recibirla²³. Cristalizando tales preocupaciones en líneas de acción concretas, durante el mes de marzo de 2002 la Mesa de Diálogo Argentino presentó sus recomendaciones a las autoridades nacionales. La primera de ellas consistía en brindar pronta respuesta a la emergencia social, proponiendo avanzar hacia *un programa*

²¹ Este impuesto buscaba gravar a aquellos sectores más beneficiados por la salida de la convertibilidad y consecuente devaluación de la moneda doméstica frente al dólar.

²² Cabe acotar que esta Mesa concentró la mayor cantidad de participantes respecto de las otras (cfr. Diálogo Argentino, 2002a).

²³ Entre las recomendaciones de esta Mesa difundidas en el mes de febrero de 2002 figuraban las siguientes: *“Otorgar la mayor prioridad a aliviar las carencias de los más necesitados, los pobres y los desocupados. Para ello se propone universalizar las prestaciones por desempleo, como por ejemplo para jefes/as de hogar y ampliar la cobertura del seguro de desempleo, y aprovechar mejor los programas y recursos ya existentes. Extender la cobertura de la seguridad social a los grupos no protegidos como los trabajadores rurales y los mayores de 75 años que carezcan de ingresos. Propender a una integración mayor de los instrumentos para aumentar su focalización en las familias pobres, los cuales se diseñarán buscando apoyar la superación de la pobreza”* (Diálogo Argentino, 2002c).

universal de transferencias de ingresos -esbozado bajo la forma de un *salario de inclusión social*- dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados. Asimismo, y a efectos de lograr una mayor transparencia en la gestión de la ayuda social, los miembros de la Mesa de Diálogo Argentino consideraron esencial que el programa contara con *instancias de control y evaluación en las que participaran diversos sectores de la sociedad*²⁴.

En relación con la forma de cobro del subsidio, la Mesa de Diálogo Argentino - y dentro de ella la Iglesia Católica - proponía el uso de una tarjeta magnética que no sólo sirviera para cobrar la prestación por medio de cajeros automáticos, sino que permitiera también contener información identificadora. Así lo ilustra el testimonio de **un** miembro del CONAEyC:

“En un principio también se pensó en una transferencia, en una forma bancaria o por tarjeta que tuviera muchos más datos, o sea que ya fuera una tarjeta identificadora a la que se pudieran cargar muchos más datos que una simple tarjeta de débito”
(entrevista No. 7).

Finalmente, en cuanto a la fuente de financiamiento que tendría el programa, la Mesa de Diálogo Argentino funcionó como el ámbito institucional desde el cual el sector agropecuario -al que se le asignó una nueva configuración socioeconómica luego de la devaluación, ya que fue el potencial afectado por las retenciones a las exportaciones que impulsaba el gobierno- desplegaría su estrategia de contraofensiva. Durante los últimos días del mes de febrero, en aparente respuesta a un pedido de renuncia formulado por la Iglesia Católica a partir de gestos concretos, ofreció públicamente al gobierno una contribución especial de 1.500 millones de pesos para ayuda alimentaria, los cuales -proponían- formarían parte de un fondo que sería administrado por las organizaciones no gubernamentales y la banca privada.

Otra discusión que se estaba dando simultáneamente, aunque de manera menos pública, entre el gobierno y el *Banco Mundial* era la continuidad en el financiamiento externo del programa Trabajar. Ya desde la gestión del Presidente De la Rúa se venía negociando con el BM la renovación del préstamo con el cual se financiaban los programas de empleo transitorio. En febrero de 2002, durante la gestión del Presidente Duhalde, se alcanzó un acuerdo según el cual los primeros desembolsos se harían en el mes de mayo del mismo año. Entre los requerimientos del Banco Mundial para sostener la ayuda financiera se encontraban los de implementar mecanismos que hicieran transparente la identificación y selección de los beneficiarios, así como también que estos realizaran actividades de

²⁴ La creación de auditorías sociales marcaba el lugar que algunos actores de la sociedad, participantes del Diálogo Argentino, querían mantener durante la ejecución del Plan. Así, las auditorías propuestas incluían funciones de ejecución y control. Convocados para trabajar sobre la agenda de gobernabilidad, no se mostraban dispuestos a perder ese espacio una vez disminuido el conflicto social.

contraprestación a cambio de la recepción del subsidio²⁵. Así lo testimonia una alta funcionaria del Ministerio de Trabajo:

“Hubo una primera exigencia del Banco Mundial que es el tema de la contraprestación, porque venía del formato del Trabajar que es una lógica totalmente distinta y, desde mi punto de vista, ellos quisieron forzar al Jefes hacia el Trabajar. El tema de la búsqueda de transparencia (...) básicamente era eso: la cuestión de la contraprestación y la conformación de la base de beneficiarios...” (entrevista No. 8)²⁶.

De esta manera, si bien no se planteó en este caso una discusión explícita en relación con la orientación de las nuevas intervenciones del gobierno, el hecho de que el financiamiento externo a ser recibido tuviera que estar condicionado al sostenimiento de programas con determinadas características sin duda incidió en la decisión del gobierno de reconfigurar el programa original, vigente durante esos primeros tres meses del año 2002.

Las propuestas impulsadas por –al menos– los actores y desde los espacios institucionales aquí presentados se fueron combinando para dar lugar, en abril de 2002, al nuevo programa *“Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – Seguro de Inclusión Social”*.

El programa reformulado

La nueva intervención estatal de transferencia de ingresos a los sectores con necesidades insatisfechas (en especial en el plano de los ingresos), denominada *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, fue creada por Decreto 565/02 el 3 de abril de 2002. Básicamente consiste en un programa descentralizado de transferencia de ingresos -estipulados en un monto fijo e igual para todos los beneficiarios- dirigido a los jefes y jefas de hogar desocupados. También, busca promover la participación de los mismos en actividades diversas (educativas, de capacitación, productivas o comunitarias). Para su control, establece el funcionamiento de auditorías sociales por medio de instancias de concertación denominadas Consejos Consultivos (a nivel nacional, provincial, municipal y barrial). En relación con su antecesor, nacido en los caóticos días del gobierno de Rodríguez Saá, este programa presentó diferencias sustanciales en términos de su concepción, de la dependencia institucional en la cual se insertaría, de su fuente de financiamiento, del monto de la prestación y de las instancias de participación y control social previstas. Otras cuestiones, en cambio, permanecieron iguales (definición del beneficiario, monto único del subsidio, forma de cobro y contraprestaciones).

²⁵ Estos habían sido requerimientos tradicionalmente demandados por el organismo de crédito en relación con las anteriores iniciativas que financiaba dentro del Ministerio de Trabajo. Algunos de los técnicos del Banco Mundial que participaban en estas negociaciones eran, incluso, quienes habían participado de las negociaciones y misiones de seguimiento de los programas de empleo transitorio en años previos.

²⁶ La apreciación de esta entrevistada se condice con el testimonio de una funcionaria del Banco Mundial (entrevista No. 10).

Ahora bien ¿cómo se definieron estas diferencias y semejanzas? En cuanto a la concepción del programa, se impuso la opinión predominante en la Jefatura de Gabinete y también entre los integrantes de la Mesa de Diálogo Argentino: que debía ser considerado como un *derecho de inclusión social*. Esta postura también fue fuertemente defendida por el propio Presidente Duhalde. Esta nueva concepción implicó que, a diferencia del primer programa, el beneficio recibido por quienes accedieran al “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” no tuviera un plazo estipulado previamente (esto es, podrían cobrar el subsidio durante todo el tiempo que se mantuvieran en su condición de desocupados). La invocación al “derecho” estaba también orientada a repeler las posibles críticas por el uso clientelista del programa, en un marco particular de descontento generalizado hacia la clase política²⁷.

En cuanto a las responsabilidades institucionales del programa, en un primer momento se pensó en asignar la responsabilidad de la ejecución al recientemente creado Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, cuya presidencia honoraria recayó desde un inicio en la Primera Dama, Hilda “Chiche” Duhalde, ya alejada de su cargo de Ministra interina del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, la juventud de este organismo, sumado a la escasez de equipos técnicos en el mismo, llevó a los encargados de tomar las decisiones a descartarlo como opción. Al decir de una alta funcionaria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales:

“El Jefe de Gabinete estaba dispuesto a que el programa estuviera bajo responsabilidad del Consejo de Coordinación, pero la Ministro de Trabajo insistió en que el programa estuviese bajo su responsabilidad, invocando entre otros aspectos la capacidad de implementación del organismo a su cargo así como una visión del programa más ligada a la dimensión clásica del trabajo, tan importante en la historia peronista” (entrevista No.13).

En ese marco, la participación activa del Ministerio de Trabajo en las discusiones para la reorientación del programa le permitieron ganar protagonismo frente al Ministerio de Desarrollo Social, el cual hasta ese momento había coparticipado como responsable institucional del programa en su versión original. También ejerció influencia sobre la decisión final la manera particular en que se definió el problema al que se iba a hacer frente: el énfasis en la problemática de la desocupación (evidente en la definición de los beneficiarios como jefes/as de hogar desocupados), definición que dirigió la atención hacia la agencia gubernamental encargada de esa temática.

Sumando a esto, como ya se ha expresado, el Ministerio de Trabajo disponía de ciertos recursos clave para ejecutar el programa que no estaban disponibles en otras áreas. Así lo justifica una alta funcionaria del Ministerio de Trabajo:

“Hay una cuestión insoslayable y es que el Ministerio de Trabajo tiene a su cargo la estructura de ANSeS (Administración

²⁷ En efecto, el hecho de que todos los que cumplieran con los requisitos solicitados podrían acceder al beneficio y que para hacerlo no necesitarían “intermediarios” fueron aspectos especialmente destacados por el propio Presidente Duhalde en los anuncios (televisivos, radiales, publicidad callejera) a través de los cuales se promocionaba el programa.

Nacional de la Seguridad Social), *la cual posee una estructura territorial muy grande, una estructura administrativa también muy importante y es además el que posee la capacidad de cruzar fuentes de información para verificar algunos datos fundamentales. También el propio Ministerio tiene una estructura organizacional amplia a través de agencias territoriales, agencias de empleo, o sea, tienen un gran despliegue territorial, el cual no posee el Ministerio de Desarrollo Social*” (entrevista No. 8).

Así pues, se decidió que el Ministerio de Trabajo no sólo fuese el responsable exclusivo por la implementación del programa, sino también por el manejo de fondos. En ese marco, la estrategia del gobierno nacional de hacer frente a la presión de los gobernadores por el uso de recursos con destino social - excluyéndolos de las decisiones políticas, no sólo en el diseño del programa, sino también en la aplicación del mismo dada la descentralización hacia los municipios- se presenta como un factor que incidió también en el importante posicionamiento de este organismo.

En relación con el financiamiento (la pretensión de cobertura “universal” del nuevo programa demandaba muchos más recursos presupuestarios que su antecesor), se decidió que los fondos provendrían básicamente de las retenciones a las exportaciones, descartando así la propuesta empresarial que se había generado en el marco de la Mesa del Diálogo Argentino. Esta decisión, tomada por el Presidente de la Nación, contaba con el respaldo de las dos carteras ministeriales que habían participado en la discusión sobre la reformulación del programa. Así relata un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete la respuesta del gobierno ante aquel ofrecimiento:

“El gobierno resolvió que no. A mi criterio, con muy buen criterio... porque ya era la negación absoluta del Estado, digamos... en términos de política fiscal y en términos de administrar recursos públicos. Además era inaplicable porque ¿cómo el sector agropecuario iba a garantizar que los productores voluntariamente iban a hacer una contribución? ¿De dónde iba a salir esa plata? Por otro lado las retenciones son imprescindibles como modo de bajar el precio de los alimentos, regular el precio de los alimentos” (entrevista No. 12).

En cuanto a las características de la prestación del programa, hubo principalmente continuidades, pero también algunas variaciones con respecto a la versión original. Entre estas últimas se destaca que, mientras el primer programa disponía la recepción de un subsidio cuyo monto podía variar en cada provincia dentro de una escala prefijada (entre \$100 y \$200), en el marco del nuevo programa beneficio tendría un valor mensual único para todo el país (\$150). De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional anulaba las presiones de los gobiernos provinciales, donde no todos habían sido favorecidos en la intervención anterior. Por otra parte, al tratarse de un “derecho” donde todos los jefes/as de hogar -que

estuvieran desocupados y contaran con hijos menores o discapacitados- eran admitidos como beneficiarios, eliminaba el poder de los gobernadores para filtrar a los efectivamente seleccionados (Golbert, 2004).

Otro aspecto novedoso que lo distanciaba de la primera versión del programa era una mayor participación de la sociedad civil, vía la *creación del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC)* con el objetivo de asegurar la eficaz aplicación del programa²⁸.

Se dispuso que dicho Consejo estuviese compuesto por representantes de los siguientes sectores: organizaciones de empleadores; organizaciones sindicales; organizaciones no gubernamentales; instituciones confesionales; y representantes del gobierno nacional. Estos representantes debían ser designados por los sectores antes citados, contando con una participación a *ad-honorem*. En los aspectos técnicos, el CONAEyC sería asistido por una Secretaría Ejecutiva.

Funciones del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC)

- a) Desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del programa;
- b) asistir al mantenimiento actualizado del registro de beneficiarios;
- c) efectuar el seguimiento ante el Ministerio de Economía de la distribución mensual eficaz de los recursos destinados a atender las asignaciones del mismo;
- d) Supervisar la utilización de los fondos, revisando la disponibilidad de los recursos;
- e) proyectar y proponer al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social las modalidades de pago de las asignaciones;
- f) efectuar el seguimiento de las políticas y programas de formación profesional y capacitación que, al efecto, diseñara el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social;
- g) proyectar y proponer los criterios de promoción y generación de empleo a fin de lograr la inserción social y laboral de los beneficiarios, vigilando su cumplimiento;
- h) realizar gestiones ante el Registro Nacional de las Personas del Ministerio del Interior y sus delegaciones, a fin de que los aspirantes a las asignaciones del programa contaran con la documentación exigida;
- i) establecer la evaluación externa del programa a través de Universidades Nacionales y/o de Organismos de Control de Derecho Público, nacionales o provinciales;
- j) contribuir a las acciones de difusión e información sobre la ejecución de las actividades;
- k) preparar un informe mensual para el Presidente de la Nación;
- l) realizar denuncias en caso de irregularidades;
- m) crear y mantener actualizada en Internet una página web destinada exclusivamente a reflejar el desarrollo y evolución del programa.

Teniendo presente la diversidad de funciones planteadas para esta instancia, todas las evidencias reveladas en el marco de este estudio llevan a mostrar cómo la inclusión de la figura del CONAEyC en el diseño normativo se relacionó estrechamente con la capacidad de presión de la Mesa de Diálogo Argentino, fortalecida por el clima imperante de caos, el

²⁸ El nuevo programa mantenía la constitución de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales integrados por representantes de los trabajadores, empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, pero creaba la instancia de Consejos Consultivos Barriales – instancia de menor nivel jurisdiccional que los Municipios- y agregaba a la lista de integrantes de dichos Consejos a representantes del gobierno.

descreimiento ante la clase dirigente y el protagonismo que venía alcanzado la Iglesia Católica como casi el único actor social que guardaba cierto respaldo público. En otros términos, a pesar de que diferentes actores involucrados estaban de acuerdo en que era necesario contar con alguna instancia de participación de las organizaciones de la sociedad civil a los fines de hacer más transparente la gestión del programa, la forma específica que tomó dicho espacio de participación en la esfera nacional fue producto de las recomendaciones – y presiones en tal dirección – de la Mesa del Diálogo Argentino. Así lo expresa un alto funcionario del área de Trabajo:

“La Mesa del Diálogo definió la necesidad de los programas como respuesta a la emergencia y algunos criterios. Por ejemplo, el tema de los Consejos Consultivos está vinculado claramente a ese reclamo de participación de la sociedad civil... Y en el Decreto 565 hay una parte, que es la del Consejo Nacional, que en realidad ya estaba redactada como borrador por la Mesa del Diálogo... En realidad, a nivel de Ministerio teníamos muchas discusiones con respecto a eso. Internamente, cuando discutimos el Decreto 565, ese borrador de las funciones del Consejo Nacional de Administración, Control y Evaluación a nosotros no nos gustaba, porque era tan amplio que no sabíamos que rol jugaría el mismo, y porque venía como ya hecho. La discusión era que ese punto había que cambiarlo, pero ¿cómo podríamos hacerlo? Como había sido acordado, como la Mesa de Diálogo lo había propuesto, no se quiso entrar en la discusión de la redacción” (entrevista No. 2).

Ahora bien, en otros aspectos el nuevo “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” mantuvo similares características que su antecesor. Uno de ellos es la manera en que se definió la población beneficiaria del programa²⁹. En este sentido, fue dejada de lado la opción de redefinir a la población meta de acuerdo con algún criterio de pobreza e indigencia por ingresos, como se planteaba por ejemplo en la propuesta de Seguro de Inclusión Infantil desarrollada anteriormente por quienes se desempeñaban en el 2002 en la Jefatura de Gabinete. En este caso, la imposición de un determinado criterio se relacionaba con dos cuestiones, una operativa y otra conceptual. Desde lo operativo, se argumentó que resultaría más fácil corroborar la situación de “desocupación” del aspirante a recibir el beneficio que su condición de “pobre” o “indigente”, principalmente en función de las posibilidades de los sistemas de cruce de información ya desarrollados desde el Ministerio de Trabajo. Si bien todos los actores involucrados estaban de acuerdo en que la ayuda

²⁹ Aunque cabe mencionar que una innovación en este sentido fue la mención a que también podrían cobrar un subsidio los jóvenes desocupados y los mayores de 60 años que no recibieran prestación provisional. Sin embargo, el componente “jóvenes” del Derecho de Inclusión Social no llegó a desarrollarse durante el gobierno del Presidente Duhalde, mientras que el de “adultos mayores” se inició muy tardíamente en relación con el del “jefes y jefas de hogar desocupados”. Si bien escapa al presente estudio, cabe referir que mientras la inclusión de la categoría de mayores de 60 años había sido originada en los funcionarios de la Jefatura de Gabinete, la inclusión de los jóvenes como futuros beneficiarios era una cuestión que venía del Ministerio de Trabajo.

económica debía ser recibida por quienes estuvieran por debajo de la línea de pobreza, pronto se hizo evidente que llegar a evaluar esa situación para una población meta de considerables dimensiones y en un tiempo exiguo era virtualmente imposible. Ante esto, la segunda solución entre las óptimas fue definir a los beneficiarios con base en el criterio de desempleo, dando por sentado al aplicar este criterio que la mayor parte de la población beneficiada sería la misma, aún a sabiendas de las imperfecciones que también podría tener este mecanismo³⁰. La primacía de este criterio en la definición de los beneficiarios se vio respaldada desde lo conceptual por el acuerdo existente entre los actores involucrados en cuanto a que el reclamo social se expresaba en términos de “trabajo”, tal como quedó indicado previamente. Un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete lo explicó de la siguiente manera:

“Todos los actores involucrados de una u otra manera en la decisión, veían la necesidad de resolver el tema de la comida, el tema de salud y de ingresos básicos... todos inspirados, como lo seguimos estando desde hace muchos años en la Argentina, por la urgencia en recuperar lo que fue un activo histórico que nunca había sido un problema hasta mediados de la década de los noventa, como lo fue el empleo... Todos, no hay quien en esta sociedad no reclame volver a recuperar el pleno empleo. Y obviamente la demanda es hacia el Estado, hacia el gobierno. Y todos nosotros sabemos que el empleo no se genera a partir de una ley, un decreto, es producto de un proceso social muy complejo... También sabemos que es mucho más rápido el proceso de destrucción del empleo que el de construirlo. Pero bueno, esto la gente no lo sabe. Y esto también estaba muy fuertemente incorporado en la demanda expresada por la Iglesia: no regalemos nada, lo importante es trabajar, la cultura del trabajo... En el gobierno también había quienes pensaban así...” (entrevista No. 12).

Finalmente, en relación con este tema cabe señalar que se descartó que al interior del hogar el subsidio fuese cobrado por la mujer, cual era la propuesta de la Jefatura de Gabinete.

Otro aspecto del programa anterior que se mantuvo en la nueva versión se relaciona con la forma de la prestación. Hubo consenso en que la misma fuera un subsidio monetario y se impuso el criterio de los funcionarios del Ministerio de Trabajo en cuanto a que éste fuese un monto único, descartando de esta manera la propuesta impulsada desde la Jefatura de Gabinete, es decir, que los montos fueran diferenciales de acuerdo con la cantidad de hijos. También prevaleció la posición del Ministerio de Trabajo al definir la operatoria de cobro: se mantuvo la opción de que el subsidio fuera cobrado en efectivo, a través del sistema bancario, dejando de lado la propuesta de cobro con tarjeta magnética presentada por la Mesa del Diálogo Argentino. En relación con el programa anterior, se mantuvieron también los requisitos para cobrar el subsidio, es decir, acreditar concurrencia escolar y controles de

³⁰ Como, por ejemplo, que aquellas personas ocupadas pero en el mercado informal no figuran en los padrones de la ANSeS y son considerados por el Ministerio de Trabajo, por lo tanto, como desocupados.

salud de los hijos y la incorporación de los beneficiarios directos a la educación formal, su participación en cursos de capacitación que contribuyan a su futura reinserción laboral, en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional. Cabe mencionar que una discusión muy importante que no se generó fue la del monto del subsidio. El FRENAPPO, con su propuesta del Seguro de Desempleo y Formación, ya había planteado a principios de año que, en vista de la devaluación del peso y la disminución del poder adquisitivo de los hogares, el monto que se estaba entregando a través el programa original era insuficiente. Como puede observarse, este reclamo no tuvo incidencia sobre la reorientación del programa.

Finalmente, las contraprestaciones exigidas a los beneficiarios fueron planteadas, al igual que en el primer programa, de manera difusa y difícilmente distinguibles de los requisitos necesarios. De acuerdo con los testimonios relevados, este componente del programa no fue puesto en la mesa de confrontación de posiciones, hecho que se explica porque los principales involucrados percibían que dicha discusión tenía poca relevancia en un momento en que urgía acordar una nueva respuesta a la problemática social que fuera rápidamente aplicable. El tema de la urgencia vuelve así a constituirse en un factor decisivo al momento de decidir sobre aspectos relevantes del diseño del programa, en sus dos versiones.

Concluida esta etapa de negociación, y habiendo sido redactado el decreto 565/02 que daba encuadre normativo al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Presidente Duhalde anunció públicamente su lanzamiento el mismo día en que se había firmado el decreto. En dicho anuncio indicó:

“Ha llegado la hora de pasar a los hechos (...) con la decisión de crear el Derecho Familiar de Inclusión Social, cuyo primer paso es el plan para jefes y jefas de hogar desocupados, indigentes y excluidos”.

“He firmado este decreto mediante el cual se atenderá a más de un millón de hogares excluidos, a los que buscamos incluir en el umbral de la dignidad”.

“Esto no es un regalo, es un derecho”.

“(...) a otros planes sociales los han desnaturalizado los sinvergüenzas que se aprovechan de los más humildes para su propio beneficio. Es a éstos a los que tenemos que controlar firmemente. Y ese control no puede ser efectivo si no tiene la participación directa de todos ustedes. Deben denunciar a los que se pasan de vivos. No queremos gestores ni intermediarios. No hacen falta. Pronto comenzaremos a ver los resultados, son los que nos ponen en el camino de la Argentina de pie y en paz”.

Con estas palabras, el Poder Ejecutivo presentaba una respuesta concreta a los reclamos que se venían escuchando fuertemente en Argentina, en particular desde finales de 2001. Se trataba, a su vez, de una intervención estatal basada en la construcción de ciertos consensos y en cierto nivel de aprendizaje en torno a experiencias pasadas.

III. La transformación del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” durante su implementación

El programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” – reformulación de la iniciativa original lanzada en enero - comenzó a implementarse en el mes de mayo de 2002. En términos de beneficiarios que recibían sus prestaciones, rápidamente logró una cobertura inédita para los programas sociales focalizados en Argentina. Mientras que en su primer mes de funcionamiento cobraron el subsidio poco más de 1 millón cien mil personas, al mes siguiente la cobertura ya se había elevado a 1 millón seiscientos mil y alcanzaba en julio a 1 millón ochocientos mil beneficiarios³¹ (datos extraídos de los informes de CONAEyC). La amplia cobertura que alcanzó el programa se vio claramente reflejada en términos presupuestarios: en el año 2002, se le destinó a esta iniciativa poco más de un tercio del total de los recursos que el gobierno nacional invirtió en programas dirigidos a la población pobre y/o vulnerable. Por su parte, en el año 2003, el programa representó la mitad del gasto social focalizado a nivel nacional (datos suministrados por SIEMPRO)³².

Más allá de la reformulación de diferentes cuestiones relacionadas con su diseño, una vez que se puso en marcha, el “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” siguió transformándose. El abrupto cierre del padrón de los aspirantes a recibir la ayuda social puso en duda el carácter de “derecho de inclusión” con que se había promocionado el programa. Las contraprestaciones que debían realizar los beneficiarios a cambio de recibir el subsidio se fueron definiendo sobre la marcha, en un proceso lento y complejo. Finalmente, las instancias institucionales que habían sido pensadas como espacios de participación de la sociedad civil encontraron, en la práctica, múltiples dificultades, lo cual generó, para muchos de los actores involucrados en el programa, dudas acerca de la real utilidad de tales espacios de concertación y control de políticas. Veamos como se dieron cada uno de estos procesos.

Cierre del padrón de beneficiarios

Pocos días después de haberse lanzado el programa, comenzó el proceso de inscripción de los beneficiarios potenciales en las Municipalidades o en las oficinas gubernamentales autorizadas para tal fin. El gobierno había anunciado que los primeros pagos de los subsidios se harían a mediados de mayo e incluirían a aquellas personas que se hubieran anotado antes del 15 de abril, si bien se preveía continuar con próximas etapas de inscripción.

³¹ Debido al “cierre” del padrón de beneficiarios (al que se hará referencia más adelante), este número se mantuvo relativamente estable hasta fines del período que estamos analizando. Si se suman a estos los beneficiarios de otros programas similares del Ministerio de Trabajo, la cantidad de personas que recibían subsidios monetarios de este organismo asciende a casi 2 millones.

³² Para el financiamiento del programa en el año 2002 se contó con los fondos extraordinarios provenientes de las retenciones a las exportaciones y en el año 2003 con los recursos externos brindados por el Banco Mundial. A estos se sumaron los provenientes de la reorientación de algunos de los programas del propio Ministerio de Trabajo, entre los cuales se destaca el programa Trabajar.

Como ya se ha referido, al definirse el Programa como “*derecho*” dirigido “*a todos los jefes y jefas de hogar desocupados*”, la normativa no planteaba una restricción temporal a la inscripción de las personas, en tanto éstas cumplieran con los requisitos de ingreso³³. De esta manera, la confección del padrón de beneficiarios bajo dicha modalidad constituía uno de los aspectos más innovadores del programa, en tanto atendía la variabilidad de la situación de empleo y de las familias de los ciudadanos argentinos, a la vez que apuntaba a eliminar los incentivos para el uso clientelista de los programas sociales focalizados. La proyección que habían realizado las agencias gubernamentales con respecto a la cantidad de posibles inscriptos en ese momento giraba en torno a 1.600.000 personas como máximo. Así lo explica una funcionaria del Ministerio de Trabajo:

“De distintos lados venía un cálculo aproximado de un millón seiscientos mil potenciales beneficiarios. Nosotros armamos una especie de población potencialmente beneficiaria en la cual trabajamos con este criterio: los jefes desocupados con hijos por un lado y, después, agregamos alguna población adicional con características de informalidad y bajos ingresos” (entrevista No. 8).

El proceso de inscripción al padrón de beneficiarios no hizo más que cristalizar la fragilidad de los rápidos consensos previamente alcanzados entre los distintos actores, al menos en lo que respecta a algunos aspectos puntuales. Así, ya durante los primeros pasos de la implementación vía la inscripción de los jefes/as de hogar desocupados, desde distintos niveles institucionales y sociales comenzaron a plantearse discusiones sobre la magnitud que podría adquirir el padrón de beneficiarios y los recursos con que contaba el Estado para responder al mismo, sobre todo en cuanto a su expansión potencial.

Los primeros días de abril, frente a la concurrencia masiva de la ciudadanía a los lugares de inscripción, los rumores acerca de las restricciones presupuestarias que limitarían la universalidad del programa empezaron a oírse en los medios de comunicación masiva, cuestionándose si los recursos con que contaba el Estado alcanzarían para cubrir la magnitud que parecía presentar la demanda. El cálculo apresurado que había hecho el gobierno respecto a la cantidad de inscriptos, mostraba ya ser obsoleto debido al aumento de la tasa de desocupación³⁴ y a la imprecisión en cuanto a la proporción de trabajadores no registrados (lo que comúnmente se denomina “trabajo en negro”) que se volcaría a las inscripciones, tal cual lo recuerda un alto funcionario del Ministerio de Trabajo:

³³ La única restricción estaba dada por el Art. 2° del Decreto 565/02, el cual indicaba: “*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...*”. Cabe aclarar que el Decreto 39/03 del 7 de enero de 2003 prorrogó la Emergencia Ocupacional y la vigencia del Programa (con iguales condiciones de funcionamiento) hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

³⁴ En ese momento la tasa de desocupación alcanza el pico de 21,5% (cfr. Svampa y Pereyra, 2003).

“En el diseño se había hecho un cálculo de las personas que se inscribirían pero era mucho menor, era un cálculo que surgía de los indicadores que manejábamos nosotros. Hay una parte que hay que estimarla, es decir, el trabajador en negro es un desocupado, pero no sabíamos cuántos de estos trabajadores se iban a incluir. Lo mismo con los inactivos, el concepto de inactivos en realidad es muy difícil de aplicar, entonces trabajadores en negro e inactivos era muy difícil estimar cuántos de estos entrarían... En realidad se trataba de supuestos difíciles de verificar” (entrevista N° 2).

Pero no sólo las predicciones imprecisas derivadas del cálculo de beneficiarios eran las causales de la magnitud que iba adquiriendo el padrón de beneficiarios a medida que transcurrían los días de inscripción. El gobierno de Duhalde también estaba cediendo en ese momento a las presiones ejercidas por las organizaciones que conformaban el Movimiento Piquetero para la obtención de “cupos de inscripción” dentro del programa (continuando con la lógica establecida en las administraciones anteriores), debido a la amenaza de nuevos cortes de rutas que por esos días abundaban. Al mismo tiempo, los funcionarios de las jurisdicciones provinciales y municipales que demandaban concesiones particulares como consecuencia del apoyo político brindado al gobierno nacional, presentaban listas de inscriptos al programa sin información que avalara la documentación requerida.

A medida que el padrón de beneficiarios se iba conformando de esta manera, los rumores acerca de que el presupuesto establecido para el programa no alcanzaría a cubrir a los beneficiarios del mismo se fueron confirmando, debido a que -como ya se ha referido en las páginas anteriores-, el presupuesto del programa estaba respaldado básicamente por las retenciones a las exportaciones y la reasignación de partidas presupuestarias de otros programas³⁵. Con esas fuentes de recursos como marco, la cantidad de inscriptos como posibles beneficiarios había superado su límite preestablecido en los cálculos previos de los encargados de tomar las decisiones, en tanto un mes después de haberse realizado el anuncio formal del programa el padrón contabilizaba ya casi 2 millones de personas. El Poder Ejecutivo entendió, entonces, que la manera de frenar este fuerte crecimiento del padrón -a riesgo de perder la frágil gobernabilidad que lo sustentaba³⁶- era dar un corte a la inscripción, siendo el Ministerio de Trabajo el encargado de ejecutar la decisión. Las declaraciones de un funcionario de esa repartición así lo dejan en claro:

“¿Por qué la inscripción de beneficiarios se cerró? Por un tema de presupuesto, creemos que hay una parte de personas que

³⁵ Como ya también se ha narrado en las páginas anteriores, el Banco Mundial comienza a desembolsar fondos para el programa recién durante el mes de mayo de 2002. No obstante, el aporte de este organismo para el financiamiento del Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue -durante los primeros meses de ejecución- muy bajo. Según fuentes consultadas (entrevista N° 10) el mismo implicaba aproximadamente un 20% del presupuesto asignado para ese año.

³⁶ En ese entonces, y debido a la ola de rumores que hacían peligrar la implementación del programa, funcionarios de los Ministerios de Trabajo y Economía salían a manifestar públicamente que la partida de dinero para hacer frente a los pagos de los subsidios de los beneficiarios estaban aseguradas.

pueden tener los requisitos para ingresar en el programa, pero no hay presupuesto para atenderlos” (entrevista No. 2).

De esta manera, el mismo día que comenzaron a efectuarse los primeros pagos de subsidios (el 17 de mayo de 2002) se cerró la inscripción de beneficiarios. Al no contar con respaldo normativo que avalara este cierre del padrón (ya que en su diseño formal se trataba de un “derecho”), el gobierno nacional justificó el mismo sólo alegando la necesidad de establecer mayores controles para las inscripciones³⁷. Si bien una “depuración” de los padrones era necesaria, también servía para desviar la atención de los otros dos grandes temas: por un lado, el apresurado cálculo de la relación entre la posible demanda de subsidios y la limitación de presupuesto; en segundo lugar, las concesiones otorgadas a los funcionarios provinciales y los movimientos sociales de desocupados con respecto al ingreso indiscriminado de beneficiarios.

Este cierre del padrón, no anunciado públicamente pero realizado en la práctica, concitó la reacción de algunos ciudadanos que entendían que esta acción vulneraba sus derechos. De tal manera, muchas personas comenzaron a demandar ante la justicia (individualmente o por medio de organizaciones vinculadas a los derechos humanos) su “derecho” a ser inscriptos en el padrón. Frente a ello, el Ministerio de Trabajo no tuvo más alternativa que inscribirlos, como lo relata un alto funcionario de dicho ministerio, sin que esto implicara sumar nuevos beneficiarios al programa:

“No hay una resolución escrita que cierre el alta, porque es un derecho de inclusión y como derecho no está limitado... Hubo una inscripción que cerró en una fecha en función de una liquidación... no hay inscripción, excepto cuando alguien se presenta con un recurso de amparo, entonces se lo inscribe pero nada más” (entrevista No. 2).

Pero no sólo fueron algunos ciudadanos quienes elevaron la voz de protesta. Los representantes de las organizaciones de la sociedad civil - reunidos en el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) - también reclamaron la pronta reapertura del padrón, a la vez que solicitaron la fiscalización del mismo:

“Esa suspensión nunca se levantó, entonces nosotros, sistemáticamente, en todas las reuniones hemos pedido por la

³⁷ En esos momentos estaba ya al frente del Ministerio de Trabajo Graciela Camaño (quien había asumido como Ministra el 3 de Mayo), conocida dirigente sindical ligada al peronismo bonaerense. Sus antecedentes la ubicaban como una dirigente muy operativa pero asociada a grupos políticos cuyas prácticas distaban de ser plenamente transparentes y propias de una administración entusiasta por la rendición de cuentas. A partir de su llegada al Ministerio, la información sobre el padrón de beneficiarios se volvió de muy difícil acceso, dado que el organismo encargado de centralizar los datos de los inscriptos y evaluar si los mismos cumplían o no con los requisitos establecidos (la ANSeS) dependía de dicha cartera ministerial. Refiriéndose al tema un funcionario de la Jefatura de Gabinete sintetiza: *“Hubo cambio de Ministro y ya ahí pasó a ser una caja negra el tema...”* (entrevista N° 12).

apertura del Programa. Sabemos que hay restricciones presupuestarias pero creemos que si hubiera una limpieza profunda del padrón no aumentaría el presupuesto del programa” (entrevista No. 7, efectuada a un miembro del CONAEyC).

Sin embargo, sus demandas fueron desoídas por el Poder Ejecutivo, demostrando en los hechos el escaso poder que efectivamente tendría esta instancia en la implementación real del programa.

Intentando evitar que dichas reacciones se propagaran a los demás actores, especialmente a aquellos que habían presionado para la incorporación de beneficiarios (Movimiento Piquetero y gobiernos provinciales), el Ministerio de Trabajo diseñó una estrategia paralela que serviría para canalizar esa demanda: la gestión de otro programa de empleo transitorio que, con mucha menos difusión que el Jefes y Jefas de Hogar, absorbió la población que había quedado fuera del padrón³⁸.

En suma, un mes y medio después de haberse lanzado oficialmente el programa en su nueva versión y comenzado el proceso de inscripción, la confección del padrón de beneficiarios culminó de modo abrupto, impidiendo el ingreso de más postulantes aunque los mismos cumplieran con los requisitos indicados. Este acontecimiento no hacía más que expresar, por un lado, los límites políticos de la capacidad estatal para expandir los recursos presupuestarios destinados al efecto (incluso a través de una reasignación intra-estatal), así como la dificultad también política de algunos actores técnicos para avanzar en la depuración racional del padrón de beneficiarios. Asimismo, denotaba la capacidad de presión ejercida por algunos actores sobre un frágil Poder Ejecutivo.

El lento diseño de las contraprestaciones y su control

Paralelamente a la inscripción al programa, y mientras se desarrollaban los procesos que desencadenarían el cierre del padrón, el Ministerio de Trabajo comenzó a dirigir su atención al diseño de las contraprestaciones que los beneficiarios debían cumplir a cambio de recibir el subsidio. Tal lo señalado, la premura con la cual se había redactado el Decreto 565/02 había colocado a este tema en un lugar secundario en el listado de cuestiones a resolver, debido a la crisis social y la posibilidad siempre presente de estallidos sociales, aspectos que primaron a la hora de definir el diseño general del programa, no avanzando por ese entonces sobre precisiones del mismo:

³⁸ Concretamente nos referimos al Programa de Emergencia Laboral -PEL- y su sucesor en el año 2003, el Programa de Empleo Comunitario -PEC. Respecto del mismo, en reiteradas ocasiones el CONAEyC solicitó información a las autoridades del Ministerio de Trabajo por considerarlo similar al Programa Jefes de Hogar. El tema de la utilización de este programa como “programa paralelo” al de Jefes y Jefas de Hogar Desocupado ha sido un tema abordado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) indicando: “*De acuerdo a numerosos testimonios verbales recibidos de beneficiarios directos, los PEL son entregados de manera absolutamente discrecional y no están sujetos a ningún tipo de control. En efecto, para acceder a este programa sólo se requiere ser mayor de 18 años, estar desocupado, no percibir prestaciones previsionales, seguro de desempleo, y no participar en otros planes de empleo*” (2003:6)

“...en realidad, en el primer momento la idea era que la gente tuviera para comer. Y realmente fue pensado como un mecanismo para apaciguar el tema social. Y eso es así y nadie lo oculta, porque la verdad es que la situación fue tan fuerte...”
(entrevista No. 5).

El hecho de que fuera esta cartera ministerial la que tuviera mayor protagonismo al momento de avanzar en estas definiciones puede ser explicado desde diferentes aristas: por un lado, su función contaba con el apoyo normativo que le daba el propio Decreto de creación del programa. En efecto, de acuerdo con el Decreto 565/02, el Ministerio de Trabajo no sólo quedaba posicionado como la “autoridad de aplicación” del programa – y, en ese sentido, responsable por el dictado de las normas de aplicación y readecuaciones que fueran necesarias para su implementación– sino que también se le asignó la responsabilidad exclusiva de diseñar los programas de formación profesional y capacitación, necesarios para la reinserción laboral de los beneficiarios (artículos 14º y 7º del Decreto 565/02). Desde el punto de vista técnico, su protagonismo se explica en función de su conocimiento de experto en materia de diseño de programas de este tipo, así como también en función de su mayor disposición de recursos. Por último, desde el punto de vista político, la preeminencia del Ministerio de Trabajo a la hora de avanzar en definiciones respecto de la implementación del programa se vincula con cierta declinación en la influencia de las autoridades de la Jefatura de Gabinete luego que su propuesta fuera desestimada –y, posteriormente, su salida de esa cartera–, como así también por el “bajo perfil” de las autoridades que se habían hecho cargo del Ministerio de Desarrollo Social³⁹.

Resuelta la urgencia del diseño y anunciado su lanzamiento, los funcionarios de la cartera de Trabajo definieron, entonces, que el tema de las contraprestaciones debía delinearse con mayor precisión, en tanto la determinación de que los beneficiarios “hicieran algo a cambio” había sido ya expuesta por los distintos actores participantes de las discusiones previas al armado del Decreto 565 y había sido manifestada como condición por el BM en la negociación con el Poder Ejecutivo respecto de posibles recursos para ayudar a financiar el programa. Sumado a ello, el propio Ministerio también apoyaba la idea de crear contraprestaciones para los beneficiarios:

“Desde este Ministerio estaba claro desde el principio el tema de las contraprestaciones porque nosotros siempre estamos pensando en el tema del empleo. O sea, a nivel de la gente que está en el Ministerio de Trabajo ese no fue un tema de discusión, no obstante lo cual cuando nos decidimos a empezar a ejecutarlos nos dimos

³⁹ En efecto, durante los primeros meses de 2003, el mayor protagonismo de la cartera de Desarrollo Social estuvo vinculado con el hecho de que Hilda “Chiche” Duhalde se desempeñara como ministra interina. Hacia fines de febrero, cuando otra persona se hizo cargo del mismo (Nélida Doga, quien había trabajado con “Chiche” en la provincia de Buenos Aires), el organismo pareció concentrarse más bien en la reorientación de aquellos programas que estaban dentro de su órbita. La Primera Dama -que había desempeñado un papel importante en los momentos iniciales del programa- se abocó a tareas más generales de “coordinación” a través del ejercicio de la Presidencia *ad honorem* del recientemente creado Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

cuenta que al nivel de como había quedado en el Decreto era poco claro” (entrevista No. 2).

Concentrado el poder de decisión en este tema al interior del Ministerio de Trabajo, a mediados de abril se avanzó, entonces, en la definición de los tipos de contraprestaciones. Para ello se tomó en cuenta la experiencia de las actividades comunitarias de los programas sociales implementados desde los años noventa, su propia experiencia en programas de empleo transitorio, como así también el reclamo de la Iglesia Católica respecto de la necesidad de “recuperar la cultura de trabajo”, dando una primera forma a tres tipos de contraprestaciones (comunitarias y sociales, de formación, y productivas)⁴⁰. Pero este primer avance fue interrumpido por algunas dificultades vinculadas al ya descrito proceso de inscripción de los beneficiarios y a la compleja conformación y puesta en marcha de los Consejos Consultivos (también a cargo del Ministerio de Trabajo). Así lo relata un funcionario del propio ministerio:

“Al principio era muy difuso el tema de las contraprestaciones... El tema de los beneficiarios nos absorbió mucho. Lo que le pasó a los Consejos Consultivos nos pasó a nosotros como Ministerio. Al principio íbamos a los Consejos a hablar de las contraprestaciones y nos pasábamos la mayor parte del tiempo dando respuesta al tema de beneficiarios. Entonces, digo, el tema de contraprestación no resultó central en los primeros meses, más allá de la capacidad del Ministerio de pensar en cómo instrumentar este aspecto central del plan” (entrevista No. 2).

En efecto, estas dificultades revirtieron en una lenta organización de las contraprestaciones que continuarían delineándose durante toda la administración de Duhalde, al mismo tiempo que funcionaba el Programa Jefes y Jefas de Hogar. La insuficiente definición de cuestiones centrales a la operatoria del programa (como eran, en este caso, las contraprestaciones que debían realizar los beneficiarios) puede vincularse con ciertas falencias de los equipos técnicos por resolver el tema de manera rápida y satisfactoria, pero también con las urgencias políticas en relación con el “relanzamiento” del programa. De esta forma, el “armado” de dichas actividades por parte del Ministerio de Trabajo se fue realizando sobre la marcha, no tanto como resultado de una decisión explícita en la dirección de ir adecuando el programa a la realidad de cada provincia y/o municipio, sino más bien como producto de las urgencias que habían motivado su rápida puesta en marcha. Al respecto, es ilustrativo el relato del mismo funcionario:

“El mecanismo era que los proyectos se presentaban en los Consejos Consultivos, el Municipio lo aprobaba y los remitía a la agencia para que la agencia cargara los proyectos que estaban haciendo los beneficiarios. Entonces, con esta carga, lo

⁴⁰ La definición de las contraprestaciones fueron plasmadas en la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 312/02. La misma también establecía la dedicación horaria de dicha contraprestación indicando un mínimo de 4 horas y un máximo de 6 horas diarias.

que empezamos a hacer, después de un tiempo, fue empezar a armar como “programas” y así los proyectos iban entrando como “actividades comunitarias” o “productivos” o “de capacitación”. Íbamos metiéndolos en distintos lugares, en función del nombre, porque lo único que nos indicaba a que tipo de actividad correspondía era el nombre del proyecto. Porque de la agencia los datos que nos llegaban era el nombre del proyecto, el organismo responsable, “tantos” beneficiarios y por cuánto tiempo” (entrevista No. 2).

Este proceso fue marcando la preponderancia de un tipo de contraprestación por sobre las otras. Dicho fenómeno no respondió en general a procesos de debates ni negociaciones entre actores, sino que principalmente se fue constituyendo con base en la experiencia que poseía el Ministerio de Trabajo en cuanto a la gestión de programas sociales. Así, aquellas que referían a actividades comunitarias fueron ganando terreno, tal cual lo expresa una de las Secretarías Ejecutivas del CONAEyC:

“Estabas con la crisis de empleo, con la incertidumbre de qué hacer... No debe olvidarse que las actividades comunitarias como actividades de contención no nacen con el Plan Jefes. Nacen en la Presidencia de Menem en el Programa Trabajar, todo programa de subsidio a la pobreza tenía alguna relación con un proyecto comunitario” (entrevista N° 9).

Ahora bien, mientras que muchos de los entrevistados indicaron que la experiencia en actividades comunitarias que se había acumulado desde la implementación de los programas sociales de la década de los noventa influyó directamente en su mayor desarrollo como contraprestación del PJHD⁴¹ debido a la rapidez con que las mismas podían comenzar a ejecutarse, también otros referentes consultados atribuyeron la preponderancia de estas actividades a que, de acuerdo con la normativa vigente, la concreción de contraprestaciones laborales resultaba sumamente compleja, así como también a que este rubro permite cierta “flexibilidad” para contemplar la situación de algunos empleados públicos que reciben el subsidio (entrevista No. 6). Debido a estos factores, la contraprestación comunitaria fue definida normativamente de manera muy amplia y ambigua, permitiendo así enmarcar un sinnúmero de actividades de rápida implementación⁴².

⁴¹ Así lo deja en claro un funcionario del Ministerio de Trabajo: “La que teníamos más clara era la contraprestación que refería a actividades comunitarias, ya que la experiencia del (Programa) Trabajar eran básicamente actividades comunitarias... ahí teníamos más claro lo que había que hacer” (entrevista No. 2).

⁴² En la Resolución del M.T.E y S.S. N° 312/02, el Componente Comunitario refería a “actividades o proyectos comunitarios de utilidad social que contribuyen a mejorar la calidad de vida de la población”. Dentro de ellas se incluían: actividades vinculadas a vivienda de interés social; turismo; proyectos ambientales; desarrollo rural y urbano; infraestructura y recursos para actividades productivas; apoyo a actividades sociales y comunitaria.

Respecto a las actividades de formación, además de la poca experiencia con que contaba el Ministerio de Trabajo en este campo, algunos aspectos suscitaron pujas entre los Ministerios de Trabajo y Educación, retrasando su implementación y diseño. En efecto, debido a que el Ministerio del Trabajo consideró que no era de su competencia el aspecto vinculado a la “terminalidad educativa” (concluir los estudios formales básicos), presionó al Ministerio de Educación para que asumiera la financiación. Esta disputa, si bien resuelta durante el mismo 2002 al quedar en manos del Ministerio de Trabajo la financiación de toda la contraprestación, implicó un bajo desarrollo de la misma durante la implementación del Programa en los años 2002 y 2003. No obstante un funcionario del área de Trabajo aporta otro acontecimiento que, si bien menor, también influyó en la escasa injerencia de esta contraprestación:

“El problema fue que el Programa comenzó a instrumentarse en mayo de 2002, y bueno, a partir de julio o agosto nos dimos cuenta que había componentes vinculados con la educación formal y que había que implementarlos... pero el ciclo escolar estaba muy avanzado en tanto se extiende de marzo a noviembre. Igual, se implementó en agosto de 2002, pero debido a la época del año fueron muy pocos los beneficiarios que realizaron esa contraprestación -creo que 50 mil beneficiarios aprobamos en Capacitación ese año...” (entrevista No. 2).

Por su parte, la contraprestación definida como “productiva”, si bien se constituía en el eje central del Ministerio de Trabajo dada su competencia, también representaba los mayores desafíos, en tanto era escasa y negativa la experiencia acumulada, como lo manifiesta un alto funcionario de dicha cartera:

“El tema “productivo” y de “reinserción laboral” estaba menos definido... era más bien una incógnita: en la actividad Productiva, porque nunca habíamos hecho el intento en serio, y la actividad de Reinserción Laboral, habíamos hecho varios intentos y nos había ido mal. Los programas de subsidio al empleo privado del Ministerio, en realidad, no fueron buenas experiencias, nunca fueron el eje de las políticas del Ministerio en la década del '90, en términos de subsidio a la contratación, en torno a un programa; sí estaban en ese momento la reducción de costos, es decir subsidios en las contribuciones... Y esas experiencias no fueron buenas” (entrevista No. 2).

El diseño e implementación de este componente de contraprestación no sólo requería los esfuerzos de los equipos técnicos del Ministerio, sino también de acuerdos políticos y económicos con el sector privado. El Ministerio de Trabajo comprendió enseguida que las condiciones socioeconómicas no configuraban un buen marco para desarrollar durante el 2002 los aspectos de dicho componente en tanto “la actividad económica no daba para hacer esto en ningún lugar” (entrevista No. 2). Optó entonces por seguir el camino inverso,

esto es, observar qué proyectos de índole productiva eran presentados desde los Consejos Consultivos y comenzar así a diseñar esta contraprestación:

“Al comienzo y durante varios meses, el personal del Ministerio de Trabajo que trabajaba en esto empezó a tratar de buscar información sobre las contraprestaciones que se presentaban en forma de proyectos. Así, el gerente del área interpretaba cuáles de esos proyectos eran productivos. Esto llevó todo un trabajo de tipificación y en función de esta clasificación y de ver lo que se estaba haciendo, se diseñó este componente productivo. Entonces, en realidad este componente se fue conformando a partir de los proyectos que llegaron... Surgió al revés, a partir de la gente que ya lo estaba haciendo, comenzamos a evaluar como podíamos mejorarlo y definirlo” (entrevista No. 2).

En síntesis, debido a estos procesos de diseño ya comentados, la reglamentación operativa de cada uno de los componentes de las contraprestaciones se fue realizando a lo largo del tiempo: durante el transcurso del año 2002 fueron los componentes Comunitario y de Formación los que se pusieron en marcha, respaldados por un marco normativo; por su parte, el componente Productivo comenzó a materializarse recién a principios de 2003, agregándose dos más (Solidario de Reinserción Laboral y Materiales)⁴³. Al finalizar el gobierno de Duhalde en mayo de 2003, recién estaban desarrollándose en forma conjunta las contraprestaciones finalmente previstas.

Restricción a la participación de las organizaciones de la sociedad civil

A pesar de que el Decreto 565/02 previó una amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil a través de la figura de *Consejos Consultivos*, en la práctica y a lo largo de los casi dos primeros años de ejecución de la intervención analizada, esto se vio muy limitado, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Cabe aquí recordar que las figuras de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales ya habían sido planteadas en el marco del programa original creado por el gobierno en enero de 2002. A éstas, el nuevo programa “Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” sumó las figuras de un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) y de los Consejos Barriales, ambos en respuesta a demandas emanadas de la Mesa del Diálogo Argentino, en el sentido de apuntalar nuevas instancias que garantizaran cierta transparencia en el manejo del programa.

Tanto la Mesa de Diálogo Argentino como la figura del Consejo Consultivo a nivel nacional fueron ideadas a partir de la lógica de la participación en la elaboración de

⁴³ El Componente Solidario de Reinserción Laboral es creado en el mes de enero de 2003, por medio de la Resolución de M.T.E. y S.S. 37/03. Por su parte, los Componentes Productivo y Materiales son creados y reglamentados en el mes de abril de 2003 por medio de las Resoluciones de M.T.E. y S.S. N° 172/03 y 173/03 respectivamente.

políticas: en un contexto de aguda crisis y fuerte deslegitimación de las instancias tradicionales de canalización de demandas sociales (en particular, los partidos políticos), los principales actores coincidían –al menos en términos discursivos- en la necesidad de que organizaciones tanto nuevas como tradicionales de la sociedad civil participaran en la identificación de aquellos problemas prioritarios y en la formulación de líneas de acción para hacerles frente. Las expectativas iniciales en relación con el papel que podrían desempeñar la Mesa de Diálogo y el Consejo Consultivo a escala nacional se vinculaban entonces con la “estructuración de la agenda” y “formulación de propuestas”, planteándose incluso –en el caso del CONAEyC- ciertas funciones vinculadas con el proceso mismo de “decisión”. De cara a la crisis, y al momento de buscar salidas por medio de nuevas intervenciones en materia social, se consideró que la voz de la sociedad civil debía ser escuchada, en pie de igualdad con la de los organismos gubernamentales. También se reservaba para las organizaciones de la sociedad civil un papel en relación con el control de la ayuda que fuera a darse, a fin de evitar el clientelismo (aunque, cabe recordar, se suponía que esta práctica quedaría restringida por la lógica misma de un programa que se presentaba como universal). Se esperaba que las funciones de “monitoreo” y/o “evaluación” fueran cumplidas tanto a nivel general del programa (a través del CONAEyC) como en los ámbitos locales de gestión (por medio de los Consejos Consultivos Locales).

Siendo aquellas las expectativas iniciales respecto de la incorporación de las organizaciones de la sociedad civil en el modelo de gestión, cierto es que al momento de lanzarse el programa no estaba claramente especificada la manera en que los Consejos Consultivos de los diferentes niveles se relacionarían entre sí (incluso no existía, al momento de ponerse en marcha el programa, la instancia de Consejos Consultivos a nivel provincial). Por su parte, más allá de la disposición de que las autoridades políticas debían participar de estos espacios institucionales, tampoco había suficiente definición respecto de la vinculación que debería haber entre estos Consejos Consultivos y los gobiernos en sus respectivos niveles. Por último, tampoco quedaba suficientemente claro en qué medida las decisiones tomadas por los Consejos Consultivos deberían ser tenidas en cuenta por las autoridades gubernamentales (es decir, si sus decisiones serían o no vinculantes, o respecto de qué temas lo serían).

Como ya se ha mencionado anteriormente, las características específicas de la nueva instancia de participación a nivel nacional (conformación, funciones) fueron prácticamente impuestas desde la Mesa de Diálogo Argentino, a pesar de ciertas resistencias y reticencias por parte de los funcionarios del Ministerio de Trabajo. El CONAEyC se conformó en mayo de 2002, y de acuerdo con lo estipulado normativamente respecto de su constitución, quedó integrado por organizaciones del sector empresarial, del sector sindical, de las iglesias, de las organizaciones no gubernamentales y del gobierno⁴⁴. Para su mejor

⁴⁴ Al momento de su creación, las siguientes entidades constituían el CONAEyC: a) por el sector empresarial, la Sociedad Rural Argentina / Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL) / Unión Industrial Argentina (UIA); la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH) y la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPPRA) / Asociación de Bancos de la Argentina (ABA); b) por el sector sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT); el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); c) por las Iglesias, la AMIA; el Consejo Evangélico y Cáritas Nacional; d) por las organizaciones no gubernamentales, la

funcionamiento, dentro del CONAEyC se constituyeron tres comisiones de trabajo: Denuncias y Reclamos, Consejos Consultivos y Promoción y Generación de Empleo. El CONAEyC contó desde el inicio de sus funciones con el apoyo de una Secretaría Ejecutiva, aunque los recursos con que ésta podía contar fueron variando a lo largo del tiempo, siendo en un principio sumamente escasos⁴⁵.

Las funciones del CONAEyC se vieron limitadas en la práctica, principalmente debido a la fuerte oposición que encontraron los miembros de este Consejo en las autoridades del Ministerio de Trabajo de la Nación. Concretamente, la negativa de las autoridades de esta área a permitir el acceso a información estratégica para el seguimiento del programa – como lo es el padrón de beneficiarios - no sólo fue reduciendo el ámbito de acción del Consejo sino también desalentando a sus miembros en cuanto a las posibilidades de desarrollar por ese medio un efectivo “control social” del programa. La apreciación de una alta fuente del propio CONAEyC es ilustrativa en relación con el bajo grado de compromiso de los funcionarios públicos con estas instancias de participación abiertas a la sociedad. Su opinión fue avalada por los testimonios de otros miembros del CONAEyC entrevistados:

“En el Consejo el Ministerio de Trabajo participa obligadamente... obligadamente, digo, porque así lo establece el Decreto... creo que esto no es un espacio reconocido por el Estado como un espacio necesario... (...) Los Consejos... me parece que son un deseo pero que cuando los funcionarios se sientan en las reuniones, este deseo, como modelo de gestión, en la práctica no es tolerado” (entrevista Nº 9).

Uno de los momentos más conflictivos en la trayectoria del CONAEyC se vivió a fines de agosto de 2002, cuando Eugenio Borrás, primer Secretario Ejecutivo que había sido designado con un fuerte respaldo de Cáritas (integrante de la Mesa de Diálogo Argentino), renunció a su cargo. En el Tercer Informe elevado por el CONAEyC al Presidente, se repasan los argumentos de tal decisión, entre los cuales figura el siguiente:

“Así también, a pesar de la disposición favorable de los principales funcionarios del MTESS, señaló las dificultades de acceso a información completa y sistemática para el seguimiento

Federación Argentina de Municipios; el Foro del Sector Social y la Corriente Clasista y Combativa (CCC); e) por el gobierno, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social / Consejo Federal del Trabajo; el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Social / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Merece destacarse que el nivel de participación de todas las organizaciones listadas no ha sido el mismo.

⁴⁵ La Secretaría Ejecutiva fue financiada por el PNUD. Mientras que en un principio el CONAEyC sólo contaba con el apoyo de esta figura técnica, luego se fue gestionando la asistencia de otros técnicos, tanto del PNUD como de reparticiones del gobierno.

del programa por parte del CONAEyC”⁴⁶ (CONAEyC, 2002/2003).

En los sucesivos informes elevados al Presidente se reiteran los reclamos del CONAEyC en relación con las restricciones para acceder a información sobre el programa que debían controlar. En su informe anual de gestión, los miembros de este Consejo mencionan explícitamente: *“El CONAEyC solicitó en reiteradas oportunidades una clave de acceso de sólo lectura (de las bases de datos de beneficiarios) para su Secretaría Ejecutiva, como una herramienta básica para el cumplimiento de las facultades otorgadas al CONAEyC, que permitiera – entre otros aspectos de administración, ejecución y control – agilizar las respuestas ante dudas, reclamos y denuncias planteadas por particulares, organizaciones y Consejos Consultivos sobre el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Hasta la fecha de elaboración del presente informe, el CONAEyC aún no cuenta con una clave de acceso a las Bases de Beneficiarios (...) El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social ha suministrado una serie de instructivos y claves para acceder a consultas de la base de datos que no han resultado útiles para hacer efectivas las consultas. La ambigüedad en las propuestas técnicas, sumadas a equipamientos inadecuados, demora la gestión y desgasta asimismo las relaciones logradas en el ámbito del CONAEyC”* (CONAEyC, 2002/2003).

El acceso restringido a la información acerca del programa generó mucha frustración entre los miembros de las organizaciones que componen el CONAEyC. En este sentido, subrayaba su Secretaria Ejecutiva:

“Como la decisión de pedir la información surge de un Consejo donde el Estado es parte, entonces no puede negarse... Pero se negó siempre: las claves (se refiere a las claves para acceder al padrón de beneficiarios) nos las dio siete veces y ninguna funcionaba. (...) El tema es la base de datos... (...) es el tema más recurrente en el que el sector social tuvo su experiencia más dura” (entrevista No. 9).

La opinión de una de las participantes del Diálogo Argentino y de las reuniones del CONAEyC en representación del PNUD es coincidente al respecto:

“Ahora, el programa tiene este Consejo Nacional de donde de alguna manera emanan los principios de política y el control del cumplimiento de esos principios. Después tiene una estructura administrativa que está a cargo del Ministerio de Trabajo. Un miembro del Ministerio de Trabajo forma parte del Consejo, pero el Consejo es autónomo. (...) Y de alguna manera de esa estructura administrativa (del Ministerio de Trabajo) dependen los Consejos Consultivos. Pero teóricamente los beneficiarios

⁴⁶ Ciertamente el tono “conciliador” que puede apreciarse en algunas de las afirmaciones puede deberse a que este documento estaba dirigido a las más altas autoridades del gobierno.

del programa ingresan al mismo vía los Consejos Consultivos, el municipio pasa las listas de beneficiarios a la estructura administrativa y el Ministerio de Trabajo paga. Entonces, si bien hay relación, operativamente hay un corte entre los Consejos Consultivos y el Consejo Nacional. En realidad la estructura debería ser la siguiente: los Consejos Consultivos conforman el Consejo Nacional y desde el Consejo Nacional emana la política para la administración del programa. El Consejo Nacional toma los insumos de los Consejos Consultivos, con base en estos insumos se elaboran las políticas y con base en estas políticas la unidad ejecutora ejecuta las acciones. Esta debería ser la estructura y hacia esto se está tendiendo. Pero bueno, no nos olvidemos que la estructura administrativa era preexistente, que es una instancia muy poderosa porque maneja los recursos del programa y que tanto los Consejos Consultivos como el Consejo Nacional debieron inmiscuirse de alguna manera en esta estructura” (entrevista No. 5).

Si se analizan los factores que llevaron a que el papel de las organizaciones de la sociedad civil a través del CONAEyC se viera limitado en la práctica por la falta de acceso a recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones – entre los cuales el recurso de la información resulta clave – podemos observar, en particular, ciertas ambigüedades en la figura misma del CONAEyC. La demanda de que las organizaciones de la sociedad civil ejercieran cierto “control social” sobre el programa había surgido claramente del Diálogo Argentino. Y al momento de diseñar la operación del programa, los funcionarios del Ministerio de Trabajo incorporaron la figura del CONAEyC más como una “*concesión de compromiso*” que por estar verdaderamente convencidos de las ventajas de incorporar a la sociedad civil en la gestión del programa. Al respecto, opina un funcionario del Ministerio de Trabajo:

“Nosotros discutimos mucho más los aspectos operativos del programa, lo que era la parte más técnica... La formación del Consejo Nacional ya la tenía hecha en un borrador la Mesa de Diálogo Argentino y cuando entramos a considerar la cuestión, dijimos “mejor, no cambiarla”, porque era entrar en una discusión con la Mesa de Diálogo... entonces se decidió aceptarla así. Las funciones del Consejo, entonces, se podían haber hecho mejor pero en aquel momento el tema era que no se quería modificar porque ya se había acordado en la instancia del Diálogo Argentino” (entrevista No. 2).

La misma percepción – la de que la figura de los Consejos Consultivos fue una concesión hecha a la Mesa del Diálogo Argentino al momento de diseñar el programa- es comentada por un miembro del Consejo, al ser consultado acerca del motivo para incluir la figura del CONAEyC en el Decreto de creación del programa:

“La Mesa del Diálogo acompañó la crisis con esa condición. Si se observan los considerandos del Decreto, éstos están asociados a lo producido en la Mesa del Diálogo. Era una condición para legitimar una movilización social enorme que permitiera gobernar el país en ese momento. La garantía para poder desarrollar un programa masivo era que la sociedad civil estuviera presente... Aunque después se pasó a la cooptación, a la manipulación, al cierre de los Consejos Locales en muchos casos, consejeros que se fueron dando portazos, organizaciones que persistieron sólo por su finalidad religioso-social...” (entrevista No. 9).

El papel que debía cumplir en la práctica este Consejo Nacional fue tan poco debatido al momento de realizar el diseño original del programa y, consecuentemente, tan poco negociado y consensuado, que la denominación con la que fue creado hacía alusión a funciones que de hecho no fueron encargadas al Consejo sino que recayeron en el propio Ministerio de Trabajo, como son las de administración y ejecución⁴⁷.

A la percepción de los funcionarios del Ministerio de Trabajo de que la figura de este Consejo era una “concesión” a las organizaciones y sectores representados en la Mesa del Diálogo se sumaron las ya referidas *experiencias previas* de los funcionarios de esta cartera en relación con la gestión de programas de empleo transitorio. En efecto, los programas diseñados e implementados desde este Ministerio – principalmente el programa Trabajar – habían considerado a las organizaciones de la sociedad civil sólo en un papel de ejecutoras de proyectos y no de “socias” en la gestión del programa o de “auditoras”. Así, el conocimiento y experiencia que tenían los funcionarios sobre los cuales recayó la responsabilidad de gestionar el programa de alguna manera también impidieron que las organizaciones de la sociedad civil desempeñaran un papel más protagónico a través de la figura del Consejo Nacional⁴⁸. El hecho de que los principales referentes del programa consideraran las características que tendría este Consejo como una concesión a las organizaciones de la sociedad civil se sumó entonces a la falta de convencimiento de las autoridades políticas que asumieron en mayo en la cartera de Trabajo respecto de la conveniencia de tener instancias de “participación social” de este tipo y a las experiencias previas de los cuadros técnicos de ese organismo, confluyendo en un proceso –casi inevitable, dada esa situación de partida– de decreciente protagonismo.

El Decreto 165/02 había contemplado explícitamente la figura de los *Consejos Consultivos Provinciales (CCP)* compuestos por representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales, los cuales realizarían el monitoreo del programa (art. 4º). A diferencia de esto, los CCP no fueron mencionados explícitamente en el Decreto

⁴⁷ En varias oportunidades los miembros del CONAEyC consideraron la posibilidad de cambiar esta denominación, pero finalmente decidieron mantener la original a los fines de no limitarse en las funciones que, a futuro, se pueden llegar a desarrollar desde este ámbito.

⁴⁸ Cabe destacar que, a pesar de las dificultades que fueron encontrando y de algunos momentos de desaliento, las organizaciones miembros del Consejo perseveraron en sus funciones, con una altísima regularidad en sus encuentros y mostrándose muy activas en el desarrollo de diferentes proyectos.

565 que reformuló el programa original, ni se les asignaron funciones específicas. Este hecho se relaciona con las nuevas características que asumió el programa, donde las provincias, que inicialmente habían sido las distribuidoras de los subsidios, pasaban a desempeñar un papel secundario. En efecto, la deficiente operación del programa original hizo que la figura de las autoridades provinciales (y, consecuentemente, de los Consejos Consultivos ideados para controlar su desempeño) fuera dejada de lado, ganando protagonismo los municipios y sus CCM.

Sin embargo, a medida que se avanzó en la implementación del programa, se fue haciendo evidente la necesidad de definir de alguna manera un papel específico para estas instancias en el ámbito provincial, por una parte, debido a que en algunas provincias ya se habían conformado CCP que venían funcionando de manera aceptable, y por otro, porque en otras provincias incluso se contaba con instancias de participación mixta de larga data, que ahora demandaban injerencia en las políticas implementadas frente a la crisis. Por otra parte, otros programas que estaba implementando el Estado (como el Programa de Emergencia Alimentaria) suponían la conformación de CCP que, si bien no necesariamente debían ser los mismos que aquellos creados para el programa Jefes y Jefas de Hogar, indicaban que cierta instancia de participación de la sociedad civil a nivel provincial era deseable.

Así, la figura de los CCP fue retomada en la Resolución 312 del MTEySS (art. 29), la cual reglamentó cuestiones operativas del programa, aunque sin llegar a definir de manera específica sus funciones. Durante casi todo el año 2002, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las provincias se vio restringida por la mencionada *indefinición respecto de las funciones de los Consejos Consultivos Provinciales*. En vista de esto, el Ministerio de Trabajo y el CONAEyC organizaron un “*Primer Encuentro de Consejos Consultivos Provinciales*” en noviembre de 2002, donde se abordó, entre otras cosas, el papel de los CCP en el marco del programa. Como corolario de este encuentro, en febrero de 2003 se dictó la Resolución 61/03 del MTEySS, aprobando el “*Reglamento de los Consejos Consultivos Provinciales*”⁴⁹.

De acuerdo con información presentada en uno de los últimos informes del CONAEyC, los CCP fueron constituidos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en 21 de las 23 provincias⁵⁰ (CONAEyC, 2002/2003). Cabe mencionar, no obstante, que a pesar de estar formalmente constituidos en la mayoría de los casos, se presentan situaciones diferentes de acuerdo con el grado de representación de las organizaciones de la sociedad civil frente a

⁴⁹ Cabe mencionar que el fortalecimiento de los CCP y los CCM fue una preocupación constante del CONAEyC. En esta dirección, en el marco del Encuentro mencionado, se firmó con el PNUD un “*Proyecto de Fortalecimiento*” y en el mes de febrero se lanzó una convocatoria para los proyectos elaborados por los CCP. Desafortunadamente, habiéndose ya presentado 17 iniciativas, el PNUD canceló el financiamiento a estas actividades.

⁵⁰ Las excepciones fueron San Luis y Neuquén, donde se conformó un Consejo Consultivo de Coordinación Provincial transitoria, integrado por los Consejos Consultivos Municipales.

las áreas del gobierno, el grado de dinamismo de los CCP, las funciones que cumplen y las actividades que desarrollan, entre otras cuestiones⁵¹.

Finalmente, a *nivel municipal*, el programa estableció la conformación de *Consejos Consultivos Municipales (CCM)*. De acuerdo con información presentada por el CONAEyC, hacia abril de 2003 se encontraban constituidos 1.878 CCM sobre un total de 2.108 municipios (89%) (CONAEyC, 2002/2003). Al igual que en el caso de los CCP, sus desempeños han sido sumamente heterogéneos, así como su composición y dinámica.

El papel de los CCM ya había sido mencionado en el Decreto 165/02 y fue retomado explícitamente en el Decreto 565/02 que creó el programa y mencionado en la ya citada Resolución 312. Pero sin lugar a dudas la diferencia más significativa en relación con la trayectoria de los CCP es que las funciones de los CCM fueron discutidas tempranamente en el seno del CONAEyC, donde se acordó un conjunto de criterios mínimos sobre su conformación y funcionamiento. Estos lineamientos fueron retomados luego en la Resolución 112 de la Secretaría de Empleo (6 de agosto de 2002) a través de la cual se aprobó el “*Reglamento para Consejos Consultivos Municipales y Locales*”.

En forma conjunta, el Ministerio de Trabajo (a través de su Dirección Nacional de Sistema Federal de Empleo) y el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC) organizaron hacia fines de 2002 una serie de “*Encuentros intermunicipales para el fortalecimiento institucional de los CC del programa*” (Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos, Neuquén y Río Negro, Salta y Jujuy, Corrientes y Chaco). También se realizaron algunas actividades de manera conjunta con el Ministerio del Interior. Sin embargo, de acuerdo con la opinión tanto de los miembros del CONAEyC consultados a los fines de este estudio como de técnicos que han realizado evaluaciones acerca del programa en cuestión, *la capacitación brindada a los CCM para el mejor desempeño de sus funciones fue escasa*. A esto se suma la tradicional insuficiencia de recursos que caracteriza la gestión a nivel local (no sólo de infraestructura o materiales para el trabajo, sino también de personal técnico calificado, sistemas de comunicación adecuados, etc.). De tal forma que, aunque con funciones asignadas pero sin recursos para ejecutarlas de manera eficiente, *la participación de las organizaciones de la sociedad civil también se vio acotada en el ámbito municipal*.

La restringida participación de la sociedad civil a través de la figura de los CCM también se vincula estrechamente con el cierre del padrón de beneficiarios, hecho que se ha mencionado al inicio de esta sección. En efecto, tal como sostiene un funcionario de la Jefatura de Gabinete:

⁵¹ Merece destacarse que no todas las experiencias de los CCP ni de los CCM han sido similares. Y en esto ha pesado mucho la experiencia previa, tanto de las organizaciones sociales como de los propios funcionarios gubernamentales, en el campo de la participación en pie de igualdad en instancias como “mesas de gestión asociada”, “consejos de desarrollo social” o similares. Para un análisis más detallado de diferentes experiencias, se aconseja consultar: FLACSO (2003) y Grupo Sophia (2003). Otro estudio, aún no publicado, que releva las distintas experiencias de los Consejos Consultivos, entre otras cuestiones, es el realizado en el marco del *Monitor Social*. Esta es una experiencia financiada por el BID, el BM y el PNUD con el doble propósito de monitorear los programas financiados con recursos externos y crear y fortalecer capacidades en las organizaciones de la sociedad civil.

“El segundo impacto que genera esto (el cierre del padrón de beneficiarios) es que los Consejos Consultivos, si no tenés altas y bajas, tampoco tienen sentido⁵². ¿Cuál es la función de los Consejos Consultivos si no puede hacer altas y no puede hacer bajas? No había recursos tampoco para generar o administrar proyectos productivos o proyectos comunitarios que tuviesen un sentido en gran parte de los municipios. Entonces, por un lado tenés (...) problemas de conformación de los Consejos Consultivos: no en todos los lugares se conformaron en serio. Formalmente pueden ser muchos más de los que efectivamente se conformaron. Segundo, la conformación: no necesariamente se respetó lo que el Decreto plantea de cómo debían conformarse (democráticamente, participación, representación, etc). En general está viciado de hegemonía del poder político local. En tercer lugar, lo que fundamentalmente no se hicieron fueron los Consejos Consultivos Barriales en aquellas localidades de más de 50 mil habitantes. Prácticamente no existen en ningún lugar, salvo en La Matanza y en algún otro... algo en la Ciudad de Buenos Aires, algo en Mar del Plata... pero el resto, no. (...) Claramente no pueden filtrar, que es el espíritu que estaba en el Decreto, los registros. Ni para incluir ni para excluir” (entrevista No. 12).

Al igual que en el caso del CONAEyC, la postergación de la definición de las funciones que le corresponderían al CCP y la falta de capacitación y fortalecimiento a los CCM se vincula, principalmente, a cierta reticencia de los funcionarios nacionales a la existencia de este tipo de espacios de participación. Sin embargo, en el caso puntual de los CCP y los CCM, y tal lo indicado por fuentes relevantes asociadas a estas instancias, se suman las resistencias de los propios políticos y funcionarios provinciales y municipales. Además, también a esos niveles jurisdiccionales (aunque con algunas excepciones) son aún poco comunes las experiencias de programas sociales donde las organizaciones de la sociedad civil desempeñen un papel destacado en el monitoreo de la gestión pública. En otras palabras, no habiendo experiencias previas que sustentaran este papel más activo por parte de las organizaciones sociales y ante la falta de voluntad de definir tempranamente y/o apoyar técnicamente las funciones de los Consejos Consultivos, la participación de aquellas se vio en la práctica también limitada en los ámbitos provincial y municipal.

⁵² De acuerdo con su Reglamento, es función de los CCM “solicitar conjuntamente con el Intendente Municipal las altas y bajas de los beneficiarios y controlar su realización, y remitir las solicitudes de baja, suscrita por su Presidente y su Secretario, al Ministerio de Trabajo de la Nación”. Otra implicación de esto, que fue relevada en una de las evaluaciones realizadas al programa: los miembros de los CCM se plantean para qué dar de baja (suponiendo que logran el aval del intendente para esta decisión) si después ellos no tienen control sobre a quién se va a dar alta en reemplazo (comentado durante la entrevista N° 6).

IV. Conclusiones y enseñanzas

Una somera revisión al programa estudiado

El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados ganó su espacio en la agenda gubernamental en medio de la mayor crisis social y política que vivió Argentina en las últimas décadas, teniendo como antecedente inmediato la promesa del efímero presidente Rodríguez Saa en el sentido de otorgar un millón subsidios de empleos transitorios.

La necesidad de una transferencia masiva de ingresos a los sectores empobrecidos fue una de las pocas cuestiones públicas en las cuales se logró consenso entre los actores relevantes, en aquellas semanas de diciembre de 2001 e inicios de 2002, caracterizadas por múltiples presidentes y marcada convulsión popular. La convicción de la clase política y de los factores de poder en cuanto a que “algo había que hacer” para proveer de ingresos a las familias en situación de necesidades insatisfechas, incluyendo las más básicas cuestiones de alimentación, resultó ser el primer factor que impulsó una intervención de este tipo, en tanto materializó ciertos consensos básicos alcanzados por aquellos actores que tenían capacidad de decisión⁵³. A esto se suma la estrategia encabezada por Duhalde de utilizar los resultados inmediatos del PJHD para lograr los mínimos grados indispensables para asegurar condiciones de gobernabilidad.

Deben destacarse aquí dos aspectos de suma importancia para entender el modo y la forma en que ciertas cuestiones se incorporan a la agenda gubernamental. Por un lado, el peso de los legados, sean estos históricos o coyunturales, se constituye en un factor relevante a tener en cuenta en el momento de explicar por qué los gobiernos hacen lo que hacen, lo cual implica reconocer que las decisiones públicas están entrelazadas de modo complejo entre sí y que aquellos que deben orientar las acciones estatales se ven constreñidos por las decisiones del pasado y los incentivos que éstas generan para el conjunto de los involucrados en torno a ciertas cuestiones. Por otra parte, es menester jerarquizar la importancia que tienen las urgencias en materia de políticas públicas, toda vez que permite entender la importancia del factor tiempo en la dinámica de las decisiones que deben tomar los funcionarios estatales; al respecto, suele suceder que a tiempos más vertiginosos, más complejo es tomar decisiones informadas (en el sentido de “bien informadas”).

Si la presión de las promesas antecedentes, los consensos básicos entre las elites y la estrategia gubernamental de acumular dosis de gobernabilidad (fenómenos todos asociados a los legados y las urgencias) son los tres elementos que en el caso argentino explican con

⁵³ De esta manera, podemos advertir que la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de declarar la emergencia laboral e implementar en enero de 2002 un programa con las características del Programa Jefes de Hogar (transferencia monetaria a jefes de hogar canalizada a través de los gobiernos provinciales) puede explicarse a partir del reconocimiento de la presión que significaban los compromisos asumidos por el gobierno anterior. Esto, en un marco de situación social crítica, donde ciertas demandas políticas (como la de los gobernadores por el manejo de fondos que les permitieran actuar con cierta autonomía) se combinaron con demandas sociales, dinamizadas entonces por los grupos más activos (con el apoyo de los sectores medios, también en crisis) y fortalecidas en sus manifestaciones ante la oportunidad de influir sobre un nuevo gobierno nacido en el marco del deterioro político-institucional.

más fuerza el ingreso de la problemática de la transferencia monetaria a los grupos necesitados, otros son los factores que pesaron al momento de ponderar alternativas y tomar decisiones. Respecto a este punto, destaca en primer término la preexistencia de un cierto consenso técnico en cuanto a que la transferencia de ingresos debía hacerse de modo masivo, con transparencia en el proceso de focalización e instrumentación y con algún tipo de contraprestación por parte de los beneficiarios. Las posiciones técnico-académicas, y en estos aspectos también las políticas, se separaban cuando había que definir la población que recibiría la prestación, el monto de la misma, la responsabilidad institucional, la fuente de financiamiento y el papel de la sociedad civil.

Puede afirmarse, en consecuencia, que en cuanto a los componentes concretos que debía tener el programa, había múltiples voces que potencialmente podrían haberse expresado, pero en la práctica, en el nivel estatal, sólo los equipos técnico-políticos del Ministerio de Trabajo y de Jefatura de Gabinete tuvieron injerencia en la discusión sobre el conjunto global de la intervención, más allá de que algunos actores sociales y económicos expresaran sus posiciones con respecto a ciertos componentes en particular. Esto permite afirmar, en lo que se refiere a las alternativas en juego en una política pública, que las mismas habrían de expresar las posiciones e intereses sólo de aquellos actores que, de modo aislado o a través de coaliciones, lograran llegar hasta los espacios reales de toma de decisiones.

Una reconocida trayectoria en la gestión de cierto tipo de intervenciones (como el caso del Ministerio de Trabajo); una ubicación institucional privilegiada (como fue el caso de quien se encargaba de estos temas en la Jefatura de Gabinete); un prestigio moral y reconocimiento público (tal los ejemplos de la Iglesia Católica y algunas Organizaciones No Gubernamentales), son sólo algunos ejemplos de factores que han incidido en la generación de alternativas al momento de definir qué hacer en este caso en materia de transferencia de ingresos a los más necesitados. La configuración de la dinámica de los actores que operaron alrededor y dentro del PJHD reconoce una cierta economía política que ayuda a entender quiénes ganaron y quiénes perdieron protagonismo a lo largo del período aquí analizado. Destaca en particular el deslucido papel que le tocó desempeñar al Ministerio de Desarrollo Social, en tanto su falta de experiencia técnica en programas de transferencia monetaria y el bajo perfil político de quien lo dirigió durante gran parte del gobierno de Duhalde le restó posibilidades de incidir en las discusiones y decisiones fundamentales en torno al Plan.

Si poseer ciertos recursos estratégicos constituye a ciertos actores en protagonistas relevantes al momento de proponer alternativas, la decisión implica un momento sustantivo donde la “ventana de oportunidad” se expresa plenamente. Duhalde y su equipo de mayor confianza entendieron que la demanda colectiva (y de ciertos actores con mucho poder) estaba dirigida a reclamar una acción rápida que no repitiese las experiencias del pasado en materia de acciones frente a la pobreza. En la tradición argentina en general, y del territorio de la provincia de Buenos Aires de donde provenía el grueso del gobierno en particular, las intervenciones en materia de pobreza se solían caracterizar, desde el diseño mismo y mucho más en la fase de implementación, por ser poco transparentes en la selección de los beneficiarios y por quedar atadas a las presiones de actores políticos diversos (gobernadores, intendentes, líderes partidarios locales, organizaciones sociales) que buscaban utilizarlas en provecho propio mediante el clientelismo.

Los antecedentes indicados, sin embargo, adquirieron un nuevo significado cuando el programa analizado comenzó a materializarse a través del Decreto 565/02, toda vez que el hastío de gran parte de la sociedad argentina, más la presión de actores de peso tanto nacionales como internacionales, forzó al gobierno a decidir un contenido de intervención pública que se propusiera romper (o al menos declarar una ruptura) con aquellos rasgos más negativos de las políticas contra la pobreza en la Argentina. Acceso para todos los que cumplieren ciertos requisitos era la “llave maestra” que con respecto a la decisión tomada impediría una utilización clientelista de este programa social. La presencia activa de la sociedad civil en formatos organizacionales bien delimitados, la definición clara de responsabilidades institucionales al interior del aparato estatal y un financiamiento con recursos públicos no dependientes de los préstamos internacionales eran otros aspectos que, en términos de la decisión formal que se tomó, potencialmente alejaban a este programa de la práctica habitual de lucha contra la pobreza.

Sin embargo, tal como fue analizado en este documento, con el paso de los meses el programa fue ajustando su diseño real de algunos de sus componentes, los que en ciertos aspectos se alejaron bastante del contenido formalizado en el momento en que se tomó la decisión. Mientras por el lado del “haber” se destaca la ampliación de las fuentes de financiamiento (lo que podría redundar en mayor sostenibilidad presupuestaria del programa), y una mayor claridad respecto a cuáles debían ser las contraprestaciones a cumplir por los beneficiarios, en el lado del “debe” se ubican tres aspectos sumamente importantes, aunque de distinta índole: a) falta de control preciso sobre las contraprestaciones, a la par que una debilidad en el ítem de las contraprestaciones asociadas al empleo productivo; b) fuertes limitaciones a una participación social real, vía el debilitamiento de los Consejos en los que la misma se materializaba respecto a las que originalmente se previeron como sus funciones fundamentales; y c) el punto crítico sin duda más importante del programa, asociado al cierre del padrón de beneficiarios luego de las inscripciones realizadas en un primer momento, y que impidió un acceso real a todo aquél que por falta de información o por variación en su situación social con el correr del tiempo, fue necesitando recibir el subsidio luego de que se cerrase la inscripción.

Ahora bien ¿por qué se produjeron estas diferencias entre la decisión y el diseño que se fue dando en la práctica de la intervención, en particular en los aspectos señalados como parte del “debe”? Como mínimo común denominador para responder a este interrogante, se destaca el papel que tienen las restricciones, de diversa índole, al momento de dar forma concreta a una acción pública.

En el caso del programa analizado, y asociado tanto a la falta de control de las contraprestaciones como al escaso peso de las de carácter productivo, sobresalen, con respecto al primer tema, las debilidades organizacionales y de información de los responsables de verificar si los beneficiarios cumplían con la contraprestación, así como la falta de incentivos políticos de las autoridades locales y los miembros de los Consejos Consultivos Municipales para denunciar el incumplimiento de la contraprestación. En lo que se refiere al segundo tema, la restricción fundamental está asociada a la dificultad de la macroeconomía para generar una demanda laboral fuerte y masiva, así como la dificultad

del estado para llevar adelante buenos planes de generación de trabajo que permitieran capitalizar ese componente del programa.

En cuanto a la restricción de la participación de la sociedad civil, la razón principal es política y tiene que ver, por ejemplo, con la falta de voluntad de las autoridades estatales (en particular del Ministerio de Trabajo) para darle espacio real a los actores sociales involucrados en el CONAEyC a nivel nacional. Otras razones son la falta de claridad respecto a las funciones de estas instancias a nivel provincial y la escasa capacitación brindada a los Consejos a escala municipal. Se le suma a esto, de un modo que afecta a los tres niveles jurisdiccionales, la restricción organizacional, toda vez que estas instancias de participación social no han contado con equipos burocráticos sólidos, habilitados por ejemplo para generar, procesar y proveer información relevante para el efectivo cumplimiento de los objetivos.

Por último, en relación con al tema del padrón de beneficiarios, se destaca el peso de la restricción económica, toda vez que la razón fundamental para no reabrir dicho padrón resultó ser el temor del gobierno de Duhalde a una explosión extra de potenciales beneficiarios que pudiesen sobrepasar la capacidad presupuestaria del plan. También ayudan a explicar la no reapertura masiva del padrón aspectos políticos asociados al interés de quien manejaba el Ministerio de Trabajo al momento de ponerse en marcha el programa, toda vez que la no apertura del padrón le permitía un férreo control de las altas y las bajas de los beneficiarios, las cuales se realizaban de modo incremental y lejos del control transparente.

Enseñanzas en “clave latinoamericana”

El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no ha sido la primera ni será la única intervención pública masiva de transferencia de ingresos a los más necesitados en América Latina. No obstante, la rapidez con que se tomó la decisión, su alcance masivo, los componentes que lo conforman y sus connotaciones en términos de ayudar a generar paz social y gobernabilidad política en tiempos de crisis, lo tornan un caso interesante desde una perspectiva de análisis comparado.

Retomando las preguntas que planteábamos en un principio, es posible identificar al menos cuatro enseñanzas. La primera que cabe subrayar se asocia a la tensión que se genera en un ambiente proclive a las prácticas clientelistas cuando se intenta poner en marcha una intervención pública más tendiente al acceso universal. Lo que este estudio de caso permite afirmar al respecto es que las tradiciones de políticas sociales poco transparentes y definidas de modo discrecional tienen sus raíces en prácticas culturales, presiones políticas y restricciones económicas y organizacionales muy difíciles de modificar con la exclusiva decisión formal de una política pública que rompa en su discurso con esas prácticas perversas. Para acabar con ellas se requiere la conjunción de fuertes coaliciones socio-políticas, de ideas claras, de ciertas rupturas culturales (que incluyen tanto a los funcionarios estatales como a la propia ciudadanía, incluyendo a los potenciales beneficiarios) y de ciertas modificaciones en el juego económico, y también de procesos institucionales favorables a los cambios hacia políticas sociales más transparentes. Como podrá observarse, no es fácil lograr una combinación virtuosa de estos factores, incluso en

tiempos de crisis globales como la que vivió Argentina en los meses previos al diseño e implementación del programa.

Otra enseñanza que deja el programa analizado tiene que ver con el papel de la sociedad civil en materia de intervenciones públicas frente a la pobreza. Por un lado, emerge la certeza de que para lograr que los grupos sociales organizados desempeñen un papel efectivo en su tarea de abogar por los intereses mayoritarios, se requiere del convencimiento de parte de los actores estatales de que se puede trabajar de modo complementario con los representantes a-partidarios (no por eso a-políticos) de la sociedad. Por otra parte, es menester que haya reglas claras y procedimientos reales acordados entre las partes, que se defina con precisión quién hace qué en el día a día, más allá de lo que se haya declarado en el papel. Finalmente, se necesita también que la participación social se sustente en la capacidad política de los involucrados y en la fortaleza administrativa de sus instancias de participación. Sin la conjunción de todos estos factores, la siempre bienvenida invocación a la participación de la sociedad civil puede quedar vacía de contenido.

Las dos últimas enseñanzas se vinculan de manera estrecha a la dimensión gerencial de la gestión de los programas de transferencias monetarias condicionadas. En tal sentido, la tercera enseñanza general que arroja este estudio de caso está asociada a la compleja cuestión de las contraprestaciones en este tipo de programas de transferencia de ingresos. Un punto neurálgico a tener en cuenta para que ese requisito se cumpla realmente es que la definición de las contraprestaciones debe estar de acuerdo con las capacidades reales de quienes deben asegurar las condiciones para que aquellas se cumplan (a modo de ejemplo, debe asegurarse que los municipios podrán disponer de recursos humanos y materiales para la contraprestación comunitaria; el sistema educativo deberá disponer de docentes, aulas y materiales para facilitar la contraprestación de capacitación formal; la empresa privada debe ser demandante real de mano de obra para hacer efectiva la contraprestación productiva; etc.).

La cuarta y última enseñanza aquí detectada se relaciona con la necesidad de aprovechar procedimientos de gestión y prácticas organizacionales preexistentes. Es común en materia social, sobre todo en América Latina, “iniciar desde cero” cada vez que se define una nueva intervención pública o se produce un cambio ministerial. Lo que el programa estudiado nos muestra es que una decisión acertada es ponderar qué experiencia previa existe y utilizarla para reducir los costos de aprendizaje, tan elevados en el sector público, más aún cuando se trata de atender necesidades sociales insatisfechas. Recursos humanos capacitados, procedimientos probados y acordados, a la vez que apropiada presencia organizacional en los territorios, son requisitos nada despreciables que deben capitalizarse en todo momento del accionar estatal.

Puede afirmarse, a modo de conclusión, que este estudio de caso permite visualizar algunas lecciones que afectan la definición de un asunto público en términos de problema, la generación y selección de alternativas así como los ajustes de diseño en el marco de la implementación. En tanto la formación de las políticas públicas constituye un proceso complejo, donde política y gerencia se afectan mutuamente, acercarnos al proceso y a los eventos que caracterizan una intervención específica de política social constituye un medio sugerente para ayudarnos a entender circunstancias potencialmente similares.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis (1993a) (ed.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1993b) (ed.). *La implementación de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1992) (ed.). *La hechura de las políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003). *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires. Mimeo.

Comisión Mixta Interministerial –Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Hacia un espacio de articulación de la política social. Síntesis del Informe Final*, 7 de agosto de 2003. Buenos Aires: Mimeo.

Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) (2002-2003). *Primer, Segundo, Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto Informe al Presidente sobre el Derecho Familiar de Inclusión Social y el Programa Jefes de Hogar*. Buenos Aires: Mimeo.

Diálogo Argentino (2002a). *Construir la transición*. Disponible en Internet: (http://www.undp.org.ar/archivos/A204_construir-la-transición.pdf)

Diálogo Argentino (2002b). *Bases para la Reforma*. Buenos Aires: Mimeo.

Diálogo Argentino (2002c). *Propuesta de emergencia y lineamientos estratégicos*, Mesa Sociolaboral – Productiva. Buenos Aires: Mimeo.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2003). *Evaluación de los niveles de participación de las organizaciones de la sociedad civil en los Consejos Consultivos y la capacidad de aprovechamiento de los recursos locales*". Buenos Aires: Mimeo.

Golbert, Laura (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile: CEPAL.

Grupo Sophia (2003). *Fortalecimiento institucional de los Consejos Consultivos – Programa Jefes y Jefas de Hogar*. Buenos Aires: Mimeo.

Jones, Theresa (2001). *Argentina: programa Trabajar*. Presentación realizada en el marco del curso de educación a distancia “Proteger a los vulnerables: el diseño e implementación de redes de protección social efectivas”, organizado por el Instituto del Banco Mundial entre octubre y noviembre.

Kingdon, John (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. Logman.

Ministerio de Economía. *La economía Argentina durante 2001 y evolución reciente*, en: (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe40.pdf>)

Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (2001). *Seguro Infantil: caracterización*. Buenos Aires: Mimeo.

Repetto, Fabián *et al.* (2001) *Transferencia de recursos para programas alimentarios a las provincias: un análisis de lo sucedido en los años noventa*. Mimeo. Buenos Aires: CEDI – Grupo Sophia.

Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). (1997). *Evaluación diagnóstica del Programa Trabajar I*. Buenos Aires.

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

NORMATIVA DE REFERENCIA

Resoluciones:

- Resolución M.T.E.y S.S. 312/02: Reglamentación del Programa Jefes de Hogar.
- Resolución M.T.E.y S.S. 421/02: Modificación del artículo 12 de la Resolución MTEySS 312/02 en relación con las responsabilidades y cargas de los beneficiarios respecto al cumplimiento de la contraprestación.
- Resolución M.T.E.y S.S. 37/03: Creación del Componente Solidario de Reinserción Laboral.
- Resolución M.T.E.y S.S. 172/03: Creación del Componente Desarrollo Productivo.
- Resolución M.T.E.y S.S. 173/03: Creación del Componente Materiales.

Decretos:

- Decreto 1570/01: Restricciones transitorias para los retiros de dinero en efectivo y transferencias al exterior.
- Decreto 1.584/01: Ratificación del “Compromiso por la Independencia”, el “Acuerdo de Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina” y la “Segunda Agenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.
- Decreto 108/02: Emergencia Alimentaria Nacional.
- Decreto 165/02: Emergencia Ocupacional Nacional.
- Decreto 486/02: Emergencia Sanitaria Nacional.
- Decreto 565/02: Creación del Programa Jefes de Hogar.

- Decreto 2724/02: Emergencia Sanitaria Nacional.
- Decreto 39/03: Emergencia Ocupacional Nacional.
- Decreto 1121/03: Emergencia Alimentaria Nacional.

Leyes:

- Ley 25.235: Ratificación del Acuerdo “Compromiso Federal”.
- Ley 25.400: Ratificación del Acuerdo “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”.
- Ley 25.561: Emergencia pública y reforma del régimen cambiario.
- Ley 25.570: Ratificación del “Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un régimen de Coparticipación Federal de Impuestos”.

ENTREVISTAS REALIZADAS

- **Entrevista 1:** alto funcionario de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS).
- **Entrevista 2:** alto funcionario del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- **Entrevista 3:** ejecutivo del Monitor Social.
- **Entrevista 4:** alta funcionaria del Banco Mundial.
- **Entrevista 5:** representante por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la Mesa del Diálogo Argentino. Miembro del CONAEyC.
- **Entrevista 6:** investigadora a cargo de un trabajo de diagnóstico del funcionamiento de los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales para el CONAEyC.
- **Entrevista 7:** miembro del CONAEyC en representación de la Iglesia Católica.
- **Entrevista 8:** alta funcionaria del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- **Entrevista 9:** Secretaria Ejecutiva del CONAEyC.
- **Entrevista 10:** funcionaria del Banco Mundial.
- **Entrevista 11:** miembro del CONAEyC en representación de las organizaciones de la sociedad civil.
- **Entrevista 12:** alto funcionario de la Jefatura de Gabinete (al momento de diseñarse el programa) / Asesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (al momento de implementarse el programa).
- **Entrevista 13:** alta funcionaria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

PERIÓDICOS REVISADOS

Clarín
La Nación
Página 12

PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

CRONOLOGÍA

Años 1995 / 2001	Programa Trabajar	Se implementa el programa Trabajar desde el Ministerio de Trabajo. Llega a tener, como máximo, 300 mil beneficiarios.
1999- 2001	PRESIDENCIA DE FERNANDO DE LA RUA	
Segundo semestre de 2001	Seguro de Inclusión Infantil	Autoridades del Ministerio de Desarrollo Social presentan una propuesta de Seguro de Desarrollo Infantil, la cual no llega a implementarse.
13 a 15 diciembre 2001	Consulta Popular Nacional del FRENAPO	Propuesta de Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados por un monto de \$380, más asignación por hijo (3 millones de personas apoyan la propuesta).
19/ 20 diciembre de 2001	Caída del Gobierno de Fernando De la Rúa	
23 diciembre 2001	ASUNCIÓN PRESIDENCIAL DE ADOLFO RODRÍGUEZ SAA	
23 al 30 diciembre 2001	Plan Nacional de Empleo	Firma de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y las Provincias para la entrega de 230.000 subsidios a desocupados.
30 diciembre 2001	Renuncia del Presidente Adolfo Rodríguez Saá	
1 de enero 2002	ASUNCIÓN PRESIDENCIAL DE EDUARDO DUHALDE	
11 enero 2002	Designación de Ministra interina del Ministerio de Desarrollo Social	Asume la esposa del Presidente (Hilda “Chiche” Duhalde).
13 enero 2002	El FRENAPO se reúne con el Presidente Duhalde	Presión del FRENAPO al Poder Ejecutivo por la implementación del Seguro de Desempleo propuesto en la Consulta Popular de diciembre 2001.
14 enero 2002	Inauguración oficial del Diálogo Argentino	Discurso del Presidente Duhalde.
15 enero 2002	Protesta en Plaza de Mayo del Movimiento Piquetero	Reclaman puestos de trabajo y asistencia social.
22 enero 2002	Decreto de Necesidad y Urgencia 165/02	Declara la Emergencia Ocupacional hasta el 31/12/02. Crea el “Programa Jefes de Hogar”.
28 enero 2002	Marcha Nacional Piquetera	Reclama al gobierno la creación de 1 millón de puestos de trabajo.
19 enero 2002	La esposa del presidente deja el cargo de Ministra interina en Desarrollo Social	Asume Nélide Doga (antigua colaboradora de Hilda “Chiche” Duhalde)
Febrero / marzo 2002	Se hacen evidentes deficiencias en el diseño y la implementación del programa.	Comienzan a discutirse propuestas alternativas desde el Ministerio de Trabajo, la Jefatura de Gabinete y la Mesa del Diálogo Social (en la cual participan también las dos reparticiones

		gubernamentales mencionadas).
Febrero / marzo 2002	Reunión de las Mesas Sectoriales del Diálogo Argentino	Recomiendan al PEN la implementación de un programa universal de transferencia de ingresos, financiado con aportes del Estado y del sector privado y controlado por instancias donde tengan participación activa las organizaciones de la sociedad civil.
Febrero 2002	Financiamiento externo del programa	Se reanudan las negociaciones con el Banco Mundial en relación con el financiamiento de la ayuda social. Se acuerda un primer desembolso en mayo para el programa “Jefes de Hogar”.
3 abril 2002	Decreto 565/02 Programa Jefes de Hogar Apertura del padrón de beneficiarios	Crea el “Seguro de Inclusión Social – Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Para su control, incluye las figuras de un Consejo Nacional y Consejos Consultivos Municipales, con participación de diferentes actores del gobierno, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Se realiza el lanzamiento oficial del programa: discurso presidencial –por cadena nacional- y fuerte campaña publicitaria centrados en la eliminación de la discrecionalidad en la aplicación de programas sociales. Se inicia la inscripción al programa (apertura del padrón de beneficiarios).
16 abril 2002	Resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS)	Reglamenta el programa y establece su incompatibilidad con otros programas de empleo. Aparece en la normativa la figura de los Consejos Consultivos Provinciales (que no había sido incorporada en el Decreto 565/02).
Mayo 2002	Consejo Nacional	Se crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control del Derecho Familiar de Inclusión Social (CONAEyC) y queda constituido con representantes de los sectores indicados en la normativa.
3 mayo 2002	Cambio de autoridades en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Asume Graciela Camaño como Ministra.
15 mayo 2002	Cierre del padrón de beneficiarios	Culmina la primera etapa de inscripción al programa y el padrón se cierra temporalmente para su “depuración” (aunque la inscripción no fue reanudada luego).
17 – 30 mayo 2002	Se realizan los primeros pagos del subsidio	Aproximadamente 1,1 millón de personas (entre quienes se habían inscrito hasta el 19 de abril) cobran el subsidio. A partir de este momento, los pagos se realizan con regularidad mensual, incorporando a algunos otros beneficiarios entre quienes se habían anotado antes de la fecha mencionada.
30 mayo	A propuesta de Cáritas, Eugenio	A lo largo del mes de junio, el CONAEyC

2002	Borrás es designado Secretario Ejecutivo del CONAEyC.	termina de conformarse: se redacta un reglamento interno y se constituyen comisiones en su seno.
26 junio 2002	Resoluciones 445/02 y 446/02 del MTEySS	Se aprueban los reglamentos operativos para las prestaciones de Terminalidad Educativa y Formación Profesional del “Componente de Formación” del programa.
2 julio 2002	El Secretario Ejecutivo del CONAEyC admite que no hay un control estricto de los subsidios. El CONAEyC presenta su Primer Informe al Presidente.	Eugenio Borrás admite que aunque están conformados el 90% de los Consejos Consultivos Municipales, prima la desorganización en esta instancia encargada de realizar el control y seguimiento de los subsidios. Por falta de presupuesto o fallas en la comunicación, ni el CONAEyC ni el Ministerio de Trabajo mantienen una relación fluida con estas instancias locales. Se advierte que los CCM están formados mayoritariamente por funcionarios gubernamentales, con escasa participación de la sociedad civil.
12 julio 2002	Resolución Conjunta 153/02 y 101/02 de las Secretarías de Trabajo y de Empleo del MTESS	Se reglamenta el circuito de fiscalización, supervisión y seguimiento del Programa Jefes de Hogar – “Componente Actividades Comunitarias”.
15 julio 2002	El Ministerio de Trabajo difunde que no se cumple la contraprestación laboral.	Tras cuatro meses de haberse puesto en marcha, sólo 102.300 beneficiarios realizan tareas comunitarias o de capacitación (7% de los beneficiarios).
6 agosto 2002	Resolución 112/02 de la Secretaría de Empleo	Se aprueba el “Reglamento para Consejos Consultivos Municipales y Comunes”.
22 agosto 2002	Renuncia del Secretario Ejecutivo del CONAEyC. Denuncia por falta de control en los planes sociales.	Eugenio Borrás renuncia a su cargo molesto por los constantes enfrentamientos con la Ministro de Trabajo en relación con la instrumentación de mayores controles. En la última reunión del CONAEyC había denunciado públicamente que el organismo no ejercía ningún tipo de poder real en el manejo y la transparencia de los planes sociales.
Principios de septiembre 2002	Nuevos fondos para financiar el programa	Avanzan las negociaciones con el Banco Mundial para obtener 400 millones de dólares (luego serán 600 millones) destinados a financiar el programa. A cambio, el BM insiste en la implementación de una serie de controles y auditorías que garanticen que los beneficios lleguen efectivamente a quienes más los necesitan.
28 noviembre 2002	Se realiza el Primer Encuentro Nacional de Consejos Consultivos Provinciales	Convocados por el CONAEyC, representantes de los CCP se reúnen para discutir acerca de la misión y las funciones que le competen a este ámbito, con vistas a su reglamentación.
Principios de	Denuncias en relación con el	Cáritas Argentina y el CONAEyC denuncian la

diciembre 2002	Programa de Emergencia Laboral (PEL)	existencia de unos 300.000 subsidios de empleo transitorio, correspondientes al Programa de Emergencia Laboral – PEL, que no responden a los requisitos y modalidades del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados pero que están incluidos en esas partidas y que carecen de control social, además de que el número de beneficiarios ha aumentado en un 50% en los últimos tres meses. Las autoridades del Ministerio de Trabajo responden que el PEL agrupa a todos los programas anteriores al Jefes, pero no pueden explicar satisfactoriamente el aumento de sus prestaciones durante el 2002.
7 enero 2003	Decreto 39/03	Se prorroga la declaración de la Emergencia Ocupacional Nacional y el “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” hasta el 31 de diciembre de 2003.
17 enero 2003	Resolución 37/03 del MTEySS	Se crea el “Componente Solidario de Reinserción Laboral” y el “Registro de Historia Laboral”, con el propósito de alentar a las empresas para que contraten a los beneficiarios del programa.
3 febrero 2003	Resolución 61/03 del MTEySS	Se aprueba el “Reglamento para Consejos Consultivos Provinciales”.
21 marzo 2003	Resolución 155/03 del MTEySS “Plan Mayores”	El gobierno lanza la primera etapa del Plan Mayores, según el cual se entregaría un subsidio de \$150 a los mayores de 70 años que no cobraran jubilación ni tuvieran cobertura social. La iniciativa forma parte del “Derecho Familiar de Inclusión Social”, iniciada con el Programa Jefes de Hogar.
4 abril 2003	Resolución 172/03 Resolución 173/03	Se crean y reglamentan el “Componente de Desarrollo Productivo” y el “Componente de Ayuda Económica No Reembolsable para la Provisión de Materiales”.
25 mayo 2003	ASUNCIÓN PRESIDENCIAL DE NÉSTOR KIRCHNER (FRENTE PARA LA VICTORIA – PJ) Durante la campaña presidencial, Kirchner se había mostrado a favor de mantener el esquema vigente de asistencia social, incluyendo el “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”.	