

SOCIAL POLICY DECISION-MAKING IN ARGENTINA DURING THE 2002-2003 EMERGENCY: A CASE STUDY OF THE PLAN JEFES DE HOGAR (HEADS OF HOUSEHOLD PROGRAM)

Jimena Arias Feijoó

1. Presentación

Hacia finales de 2001 se desata en Argentina una crisis sin precedentes empujada por el crecimiento de la pobreza y la débil capacidad de respuesta del gobierno para contener la demanda social cuyo resultado fue la renuncia del Presidente de la Nación.

El programa Jefes de Hogar de Argentina es un programa de transferencia monetaria condicionado que surge, en enero de 2002, en el marco del gobierno de transición como estrategia para aliviar la crisis social, política y económica por la que atravesaba el país, a la que nos referimos en el párrafo anterior.

La creación del programa en enero de 2002 se produce durante el gobierno de Eduardo Duhalde¹ y se inscribe en la etapa denominada “emergencia”, etapa en que se debió modificar el mapa de programas sociales existentes a fin de garantizar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad social los recursos para enfrentar una crisis en su supervivencia cotidiana, con una estrategia de respuesta rápida a una profunda crisis de reproducción social.

En contextos de crisis, como en el que se inscribe la creación de este programa, no resulta posible realizar un proceso de *policy making* que responda a un diseño y una planificación de políticas extendidos en el tiempo. La magnitud de la crisis requirió de políticas de emergencia, y a la par del diseño de la política se implementaron y se fueron produciendo cambios de rumbo y correcciones a partir del monitoreo constante de resultados. Golbert hace referencia a la centralidad que tuvo este programa: “la celeridad de la puesta en marcha del plan era un factor decisivo, no sólo para asistir a una población crecientemente empobrecida sino también por otras razones que tenían que ver con la gobernabilidad del país: si el programa resultaba exitoso en reducir el crecimiento de la conflictividad social, consecuencia de los altos niveles de pobreza e indigencia, el Gobierno ganaría en legitimidad y mejoraría su capacidad de gobernar” (Golbert, 2004:8).

¹ Eduardo Duhalde, dirigente del Partido Justicialista, se desempeñaba desde el 10 de diciembre de 2001 como senador nacional por la provincia de Buenos Aires con mandato hasta diciembre de 2005. Elegido por la Asamblea Legislativa ejerció la Presidencia de la Nación entre el 1 de enero de 2002 y el 25 de mayo de 2003.

Este programa de transferencia de ingresos resulta central en el proceso de recuperación social y económica ya que no hay antecedentes en la política social nacional de otro programa de mayor envergadura por dos características: uno, el hecho de que logró concentrar la mayor cantidad de beneficiarios y el otro, el volumen de presupuesto asignado.

2. Situación de contexto

A partir de la década del '70 la Argentina abandonó el modelo sustitutivo de importaciones y comenzó a delinearse un nuevo patrón de crecimiento económico y productivo que se profundizó con la apertura de la economía y la desregulación financiera introducida por la última dictadura militar a partir de 1976². Estos cambios produjeron un sistemático incremento de los niveles de pobreza de la población que pueden sintetizarse en el hecho de que la población bajo línea en 1974 era de 8 % y en 1983 de 19,1 %. Posteriormente, este aspecto se fue incrementando hasta alcanzar al 35,4 % de la población en el segundo semestre de 2001.

Al inicio de la década del '80 se produce la esperada recuperación de la democracia en la Argentina y en otros países de la región, pero bajo un escenario económico y social deteriorado y afectado por el crecimiento de la deuda externa³. Fue por ello que la política social del período estaba centrada en aquellos grupos cuyas condiciones de vida se precarizaron como resultado de las políticas de corte neoliberal del gobierno dictatorial. Se produce así la adopción de políticas destinadas a atender el acceso a la alimentación, aspecto más visible de la pobreza en ese momento. En Argentina, por ejemplo, se creó un programa alimentario autofocalizado denominado Programa Alimentario Nacional (PAN) que fue el programa bandera del gobierno de Raúl Alfonsín⁴.

Hacia fines de la década del '80 y ante la imposibilidad del Estado de solventar los compromisos contraídos por la deuda estalló en el país una crisis hiperinflacionaria que puso fin, en julio de 1989, a la Presidencia de Raúl Alfonsín adelantando unos meses el traspaso democrático del poder al segundo gobierno post-dictadura.

² A partir del derrocamiento del gobierno democrático de María Estela Martínez de Perón, el 24 de marzo de 1976, se sucedieron gobiernos militares hasta la recuperación de la democracia que se produce el 10 de diciembre de 1983.

³ La deuda externa argentina estaba compuesta por la deuda pública y por la deuda privada que fue estatizada a partir de 1982.

⁴ Dirigente de la Unión Cívica Radical (UCR), ejerció la Presidencia de la Nación entre el 10 de diciembre de 1983 y el 9 de julio de 1989.

La última década del siglo XX en la Argentina, la de la Presidencia de Carlos Menem⁵, iniciada después de la crisis hiperinflacionaria mencionada, se puede describir por su foco en el proceso de reforma estructural que buscó devolver confianza a los inversores externos para atraer crédito, mediante la introducción y profundización del modelo económico neoliberal traducido en el proceso de reforma centrado en la privatización de las empresas públicas y el establecimiento del patrón cambiario de la convertibilidad⁶. Sus resultados fueron la desindustrialización, la concentración de la riqueza y el crecimiento de la desigualdad y la exclusión social. Merece señalarse que dichas políticas tienen un alto grado de correspondencia con el denominado “Consenso de Washington” que tuvo lugar a principios de la década del '90. Bang (2005) resume en diez puntos las ideas centrales emanadas del Consenso y señala que las recomendaciones fueron impuestas como la única estrategia de política económica viable por parte de los organismos de crédito internacionales.

En la década del '90 la política social se centró en el combate a la pobreza para mitigar los costos sociales no deseados de la implementación de las medidas surgidas del Consenso. Surgen entonces los programas sociales focalizados con apoyo y financiamiento, en su mayoría, de los organismos multilaterales de crédito, sobre la lógica de la compensación de las desigualdades y el objetivo, según el discurso dominante, de garantizar mayor transparencia en la asignación de los beneficios y mayor eficacia en la implementación. Dichos programas utilizaron instrumentos de medición como mapas de pobreza y censo de familias, a lo que se sumó un intento por asignar recursos a partir de las demandas de la propia población en situación de pobreza (Raczynski y Serrano, 2004). Como otra consecuencia del Consenso, durante el mismo período se había avanzado en un proceso de transferencia del gasto social desde el nivel nacional hacia el provincial y desde éste hacia el municipal, proceso que hasta el momento se ha cumplimentado a nivel provincial y que a nivel local presenta diferentes grados de concreción, los que más bien tienen relación con la iniciativa de los poderes municipales⁷. En tal sentido, en el transcurso de la década, se han realizado esfuerzos tendientes a consolidar y fortalecer el proceso de transferencia de funciones, obras y servicios desde el Estado nacional a los gobiernos provinciales, los cuales implicaron un rediseño de los roles de los actores involucrados.

⁵ Dirigente del partido Justicialista, se desempeñó como Presidente de la Nación por dos períodos consecutivos, el primero entre 1989-1995 y el segundo entre 1995-1999, post reforma constitucional que habilitó la reelección y redujo la duración del mandato de 6 a 4 años.

⁶ Durante los primeros cinco años de gobierno de Menem se privatizaron las empresas de teléfonos, luz, agua y cloacas, gas, línea aérea de bandera, petrolera y trenes.

⁷ La descentralización del gasto social de la Nación a las provincias comenzó fuertemente a partir de 1992-1993 y se vio reforzada por la transferencia de los servicios de salud y educación.

En el año 1989 se gestionaban un total de 14 programas sociales que atendían los aspectos de nutrición, atención a personas, salud, vivienda y subsidios institucionales. En la década del '90 con la introducción de la focalización crece el número de programas sociales, como relata Ansolabehere, tomado por Bang, en 1997 el número de programas sociales nacionales se amplía a 60.

Los resultados de la política económica, del ajuste económico y de las medidas surgidas a partir de la implementación del Consenso de Washington se reflejaron en los indicadores económicos y sociales que afectaron a sectores crecientes de población a nivel nacional.

Desde el regreso de la democracia, la pobreza y el índice de desempleo mostraban distintos comportamientos. Como señalan Minujin y Anguita (2004), en el período comprendido entre 1980 y 1990, el porcentaje de población pobre se trasladó del 8,3 % al 21,5 %; se cuadruplicó entre 1980 y 2001 cuando alcanzó el porcentaje del 35,4 % y por último fue ampliamente superado en 2002, llegando a la cifra récord del 53 % en el país. En octubre de 2001 había en la Argentina 14,5 millones de pobres (2,4 millones de hogares con menores de 18 años) de los cuales 5,3 millones eran indigentes. Entre 1998 y 2001 la cantidad de hogares pobres creció en un 29 %. Algo similar ocurrió con el desempleo, que ascendió al 18,3 % en la onda de octubre de 2001 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la tasa más alta de los últimos veinte años, sólo igualada por la onda de mayo de 1995 que alcanzó al 18,4 % como desencadenante de la crisis denominada *Tequila*⁸. Este deterioro del mercado de trabajo afectó de manera significativa a los hogares pobres. Los jefes y jefas de hogares pobres fueron particularmente afectados por la desocupación, en 2001 su tasa de desempleo era del 27 %⁹.

El Presidente Fernando De la Rúa¹⁰ completaba hacia fines de 2001 el segundo año de mandato del Gobierno de la Alianza, partido político emergente de los años '90¹¹. Mostrando

⁸ La crisis del Tequila, que transcurrió en los primeros meses del año 1995, no se circunscribió solamente a México, y sus efectos se sintieron en la economía Argentina donde provocó retracción del crédito y la actividad económica acompañada por la fuga de depósitos del sistema bancario al exterior.

⁹ Fuente: Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), en base a datos de la EPH octubre 2001, INDEC.

¹⁰ Ejerció la Presidencia de la Nación entre el 10 de diciembre de 1999 y el 20 de diciembre de 2001.

¹¹ La Alianza era un partido político conformado por la centenaria Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente para un País Solidario (FREPASO).

un perfil opositor y de cambio al modelo menemista, la Alianza¹² se había impuesto en 1999 en las urnas a la fórmula del justicialismo por 10 puntos, logrando el 48,37 % de los votos en el total del país¹³. En esos dos años de gestión, la crisis institucional se fue instalando lentamente en el Gobierno, primero con la renuncia del Vicepresidente de la Nación, Carlos Álvarez, por las sospechas de sobornos en el Senado de la Nación¹⁴, y luego por los sucesivos cambios de Gabinete y el crecimiento del riesgo país, el más alto del mundo, que afectaba el desarrollo de la economía, cuyo impacto se traducían en el empobrecimiento de la población.

La propuesta que la Alianza presentó en su campaña al electorado, bajo el lema “gobernar para un destino común, solidario y de progreso”, prometió tres ejes básicos: política de consensos que evite enfrentamientos inútiles, transparencia en los actos de gobierno, y eficacia de las políticas diseñadas, en el marco de un programa de gobierno que esbozaba tibias medidas de regresión de las políticas liberales de la década del '90, cuyos efectos más graves se observaban en relación con las condiciones de vida de la población¹⁵.

El escenario económico de fines de 2001, según reseña Amadeo (2003), mostraba pérdida de competitividad, estancamiento del PBI, cuatro años de recesión con deflación y ausencia de rentabilidad en todos los sectores, a excepción de las empresas de servicios públicos privatizadas, que convivían con el desempleo, la pobreza, y el deterioro en la distribución del ingreso.

La situación económica se profundizó por la crisis del sistema financiero producto de la fuga de depósitos de los bancos y alcanzó su máxima expresión durante el mes de noviembre de 2001. Sin duda una de las cuestiones que precipitó la crisis fue el llamado “corralito”¹⁶ que al limitar de forma extrema la extracción de depósitos bancarios de los ahorros redujo el dinero circulante, irritó a la clase media y dejó fuera de la economía a los trabajadores informales que perdieron sus ingresos al romperse la cadena de pagos. Como relatan Lobato y Suriano, “con el objetivo de poner fin a la salida de dinero y como una forma de salvar al sector financiero privado y público de la bancarrota, el 3 de diciembre de 2001, el Gobierno bloqueó los depósitos y salarios existentes en los bancos” (Lobato y Suriano,

¹² La estrategia que condujo al triunfo de la Alianza en 1999 contó a su favor con el descontento social hacia el gobierno del Presidente Menem (1989-1999), que alcanzaba a principios de 1999 al 70 %, y con las disputas internas en el peronismo, según destaca María Matilde Oller (Oller, 2001).

¹³ Fuente: Escrutinio definitivo de las elecciones nacionales del 24 de octubre de 1999, Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior.

¹⁴ Su renuncia fue comunicada y presentada el 6 de octubre de 2000. En agosto de 2006, la causa que investiga el pago de sobornos a Senadores a cambio de la aprobación de una ley laboral fue elevada a juicio oral.

¹⁵ La propuesta de gobierno de la Alianza se materializó en la “Carta a los argentinos” documento que contenía la plataforma electoral donde el énfasis se centraba en políticas que integren el crecimiento de la economía y el desarrollo social.

¹⁶ El 3 de diciembre de 2001 se publicó el Decreto N° 1570 sobre nuevas medidas económicas.

2003:149). El “corralito” como modelo exigía la bancarización compulsiva y obligatoria de los ciudadanos para poder mantenerse dentro del mercado, sin tener en cuenta la cantidad de excluidos, desocupados y trabajadores informales, sin posibilidades de ingresar al sistema.

La protesta social estalló en el mes de diciembre de 2001 y la preocupación por el escenario reinante y sus posibles consecuencias ya estaba siendo registrada por algunos sectores del país. El 12 de diciembre la Confederación General del Trabajo (CGT), liderada por el sindicalista del gremio de los camioneros, Hugo Moyano, realizó una marcha al Congreso de la Nación bajo la consigna “Huelga general hasta que se vayan”. Lobato y Suriano señalan que “el clima de desobediencia civil era evidente en las continuas manifestaciones, los cortes de calles y de rutas, los apagones, los cacerolazos y los bocinazos” (Lobato y Suriano, 2003:150). Por su parte, el documento de la 130ª Reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina, que se dio a conocer el 13 de diciembre, señalaba que “es tan grande la apetencia de poder que la Nación se torna ingobernable. En esta crisis sufren más los que menos tienen: los pobres y desprotegidos, como son los desocupados, los jubilados, los pequeños empresarios, productores y comerciantes, como también los empleados de menores ingresos. Es muy urgente recuperar las fuentes de trabajo y proponer políticas que alienten la producción y la equidad en la distribución de las riquezas, que permitan superar la injusta deuda social que pesa sobre nuestro pueblo y pone en peligro la gobernabilidad y la paz de nuestra patria”.

La población sentía frustración y desconfianza en los políticos y sus decisiones producían exasperación. El Gobierno ya no contaba con el apoyo de otras fuerzas políticas y tampoco con el de la ciudadanía, y sus medidas eran interpretadas como una provocación que tuvo su momento culminante que se expresó con el “cacerolazo” del 19 de diciembre de 2001. Las jornadas de diciembre de 2001, los días 18, 19 y, especialmente, el 20 dejaron como saldo 34 muertos en enfrentamientos en todo el país con las fuerzas de seguridad, especialmente la represión a los manifestantes en la zona de Plaza de Mayo en la ciudad de Buenos Aires. El futuro negro del país y el desánimo y malestar de la sociedad se expresaron en la consigna que se escuchaba por las calles “Que se vayan todos, que no quede ni uno solo”. Como resultado de todos estos eventos, la crisis económica y social derivó en crisis política y produjo el estallido institucional. En las últimas jornadas de diciembre el enojo social con los dirigentes creció y fue entonces que “estallaron todos los componentes del largo y continuo estado de postergación de la población y de las arbitrariedades; y cuando el Gobierno declaró el estado de sitio, las clases medias -cuyos ahorros fueron confiscados por los bancos privados y

públicos- salieron a la calle y marcharon a la Plaza de Mayo golpeando cacerolas” (Lobato y Suriano, 2003:152) y el desenlace es la renuncia de De la Rúa a la Presidencia de la Nación¹⁷.

Dicha renuncia dio lugar a una sucesión de Presidentes que, en un marco de gran incertidumbre, se prolongó por el plazo de once días¹⁸. Es así como la Argentina inició el año 2002 con la asunción del Senador Eduardo Duhalde elegido Presidente por la Asamblea Legislativa para completar el mandato de De la Rúa que finalizaba en diciembre de 2003.

3. La estrategia y política de desarrollo social del gobierno de transición

El Gobierno que se inició el 1º de enero de 2002 debió realizar tres tareas en simultáneo. En su discurso de asunción, Duhalde señaló tres objetivos básicos para su gobierno que definía como de transición, los que estaban vinculados con la necesidad de respaldar la democracia y sus instituciones, lograr la pacificación social y cambiar el modelo económico de la década del '90. Para ello era necesario, por un lado constituir el Gabinete, generar consenso político y social, al mismo tiempo que diseñar e implementar políticas para atender las necesidades de la economía y la población en situación de extrema pobreza.

Esta etapa inicial se denomina “emergencia” y remite a la descripción del escenario de país como apremiante y se constituye en un nuevo punto de inflexión en la historia de la Argentina. La emergencia fue el resultado de la combinación del empeoramiento de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, la crítica situación económica y el deterioro institucional que configuraron un escenario donde el riesgo de un nuevo estallido social, como ya se mencionó, se consideraba posible, temiéndose que fuese de una magnitud mayor a las jornadas de diciembre de 2001. Tuvo lugar entre enero de 2002 y el cambio de Gobierno en 2003, particularmente el primer semestre del año 2002.

Una de las primeras acciones del gobierno de la transición consistió en formar un gabinete con representantes de la mayor cantidad de sectores políticos. Cabe destacar que los integrantes del equipo que ocupó los altos cargos de la función pública no se estaban preparando para asumir funciones en el Gobierno, por el contrario, los tomó por sorpresa ya que se encontraban desarrollando otras actividades de carácter público y privado. Quienes integraron el primer Gabinete de Duhalde combinaron capacidades gerenciales y políticas para

¹⁷ Su renuncia fue comunicada y presentada en la noche del 20 de diciembre de 2001.

¹⁸ A partir de la renuncia del Presidente De la Rúa, presentada el día 20 de diciembre de 2001, lo sucedieron: Ramón Puerta, Presidente de la Cámara de Senadores (interino a cargo por renuncia), Adolfo Rodríguez Saá (Gobernador de la provincia de San Luis, elegido por Asamblea Legislativa el 22 de diciembre de 2001, quien presentó su renuncia el 29 de diciembre del mismo año) y Eduardo Camaño, Presidente de la Cámara de Diputados (interino a cargo por renuncia).

dirigir organizaciones grandes y complejas sin un período de preparación previo. No hubo en este caso un plazo para la transferencia de información por la dinámica de los acontecimientos y porque en pocas jurisdicciones ministeriales los elencos salientes colaboraron en dicha transferencia. La conformación inicial del Gabinete y de los equipos de trabajo trataron de reflejar el consenso político entre el peronismo, el radicalismo (a través de la incorporación de José Horacio Jaunarena como Ministro de Defensa y de Jorge Reinaldo Vanossi como Ministro de Justicia), y algunos funcionarios del FREPASO (Juan Pablo Cafiero como Vicejefe de Gabinete de Ministros y Graciela Rosso como Viceministra de Salud de la Nación), atendiendo a preservar un equilibrio, buscando que el nuevo Gobierno tuviera entre sus integrantes cierta representación federal, objetivo de difícil concreción dada la hegemonía que en la transición tuvo el peronismo bonaerense¹⁹. Sin embargo, el nuevo Gabinete también incorporó representantes de provincias, como el Senador por la provincia del Chaco, Jorge Capitanich, quien solicitó licencia para cubrir el cargo de Jefe de Gabinete de Ministros, y el ex Gobernador de la provincia de Mendoza Rodolfo Grabrielli, como Ministro de Interior.

La estrategia de gobierno del Presidente Duhalde para enfrentar la situación tomó forma a partir de una serie de decisiones políticas orientadas a generar consenso con los distintos actores sociales, mejorar la credibilidad en las políticas e instituciones democráticas y leyes sancionadas por el Parlamento y decretos que declararon el estado de emergencia en áreas clave de la política que permitieran superar la situación de riesgo colectivo originada por las graves circunstancias económicas y sociales que afectaban a la Nación desde el inicio de la crisis.

Con el acuerdo de ambas Cámaras, el 6 de enero se sancionó la ley N° 25.561 “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, que declaraba la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, y la salida formal de la convertibilidad, hecho que se venía produciendo desde los últimos días de diciembre de 2001, ya que, como apunta Amadeo “el 2 de enero de 2002 el peso ya estaba devaluado de hecho en el mercado” (Amadeo, 2003:29).

A través de tres decretos clave, el Gobierno decretó la emergencia alimentaria (Decreto N° 108/2002, 15/01/2002), laboral (Decreto N° 165/2002, 22/01/2002) y sanitaria (Decreto N° 486/2002, 12/03/2002), ordenando una serie de disposiciones de atención a la emergencia que se traducen en la creación del programa de Emergencia Alimentaria, Jefes de

¹⁹ El primer Gabinete de Duhalde incorporó a figuras del peronismo bonaerense en puestos clave como: Jorge Remes Lenicov como Ministro de Economía, Alfredo Atanasof como Ministro de Trabajo, Ginés González García como Ministro de Salud, Graciela Giannettasio como Ministra de Educación y José Pampuro como Coordinador General de la Unidad Presidente.

Hogar, Medicamentos Genéricos “Remediar” y en la reformulación de otros programas sociales ya existentes.

Al inicio de la crisis, la oferta de programas sociales nacionales continuaba siendo alta y diseminada en los distintos ministerios nacionales, a fines de 2001 había un total de 53 programas sociales distribuidos principalmente entre los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Salud y Trabajo. Solamente una veintena de programas concentraban el presupuesto destinándolo a alimentación, educación, integración social y desarrollo comunitario, empleo y desarrollo productivo, salud, subsidios, atención de la tercera edad y vivienda e infraestructura.

Desde el inicio de la gestión Duhalde se pensó que el abordaje de la política social debía ser coordinado e integral a fin de evitar la superposición en la oferta de beneficios y la atención segmentada de los problemas sociales por temas. Para ello se diseñó el Plan de Emergencia Social, el cual incluyó a los siguientes programas de alcance nacional: Emergencia Alimentaria, Jefes de Hogar, Medicamentos Genéricos “Remediar”, Compensatorios en Educación y Mejoramiento de Barrios. Otros programas sociales que se encontraban (in)activos en ese momento fueron disueltos y sus presupuestos captados y redireccionados para financiar la emergencia. Al inicio de la emergencia en la Argentina no había posibilidades de acceso a nuevo financiamiento de organismos internacionales. El Gobierno tenía las puertas cerradas, producto de la crisis económica y del no pago de los créditos y préstamos a los organismos internacionales.

Para fortalecer el criterio de integralidad antes mencionado se creó en febrero de 2002 por Decreto N° 357 el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación²⁰ y como Presidenta Honoraria fue designada Hilda González de Duhalde²¹. Desde dicho espacio se delinearón las estrategias para enfrentar la situación social derivada de la crisis a través de la reorganización de la oferta de programas sociales con miras a una mayor eficacia.

Los fondos para la emergencia social se componían de \$ 1.400 millones de pesos de recursos de origen nacional y de \$ 195 millones de pesos de recursos de fondos externos incluidos en el presupuesto. Según información del SIEMPRO, en febrero de 2002 la necesidad de financiamiento adicional alcanzaba los U\$S 553 millones. Sumado a ello, se

²⁰ El Decreto N° 357/2002 del 21/02/2002 disolvió el Gabinete Social creado por Decreto N° 108/1997 y creó el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en el ámbito de la Presidencia de la Nación.

²¹ La primera dama del país contaba con experiencia en la gestión en el área social de la provincia de Buenos Aires y se había desempeñado como Diputada Nacional por el Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires entre 1997 y 2001.

contó también con financiamiento que se obtuvo de las retenciones del 20 % al agro, medida adoptada a partir de la devaluación y mecanismo de captación de las sobre ganancias del sector primario exportador, resultantes de la devaluación.

Durante el primer semestre de 2002, acompañando el diseño de los programas específicos para atención de la emergencia se procedió al redireccionamiento de fondos provenientes de créditos de organismos internacionales, aplicados hasta ese momento a proyectos sociales de escaso impacto en la situación que atravesaba el país. En el mes de febrero de 2002 se inició la Misión del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la Reformulación de sus Proyectos en apoyo al Plan de Emergencia Social de la que participaron el Estado nacional, representado por las distintas jurisdicciones ministeriales, y los técnicos del banco. En dicho marco se rediseñaron los programas sociales nacionales con financiamiento del BID para orientarlos a las nuevas prioridades del país. Ello dio lugar a propuestas de transformación de programas ya existentes que no estaban destinados a poblaciones pobres, como por ejemplo el Programa de Gestión Ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo (BID 1059/OC-AR) cuyos fondos fueron redireccionados a los Programas de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) y de Becas Estudiantiles²².

Desde fines de 2001 el Episcopado Argentino y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) habían comenzado a gestar este espacio que no logró impulso definitivo hasta que asumió la Presidencia Duhalde. El Diálogo Argentino se presentó con impulso renovado la noche del 14 de enero desde la Iglesia Santa Catalina de Siena, en la Ciudad de Buenos Aires, evento transmitido por la Cadena Nacional de Radiodifusión, con la presencia del Presidente Duhalde, de Monseñor Estanislao Karlic, Presidente de la Conferencia Episcopal Argentina, y de Carmelo Angulo, Coordinador Residente de Naciones Unidas en la Argentina. Como señala el primer boletín informativo producido por el Diálogo Argentino, Duhalde “luego de ser elegido por una amplia mayoría parlamentaria y definir su propósito de liderar un proceso de transición, fue quien convocó al diálogo a las diferentes fuerzas del país. La Iglesia se ofreció como ámbito espiritual y animador del ejercicio para rehacer los vínculos sociales de los argentinos, mientras que el PNUD contribuye con toda su experiencia y capacidad técnica y profesional en la organización, gestión, análisis y logística”. En su discurso dijo: “seré un trabajador más de esta convergencia que reúne a las principales fuerzas políticas, empresariales, laborales y sociales para enfrentar el derrumbe que nos pone en el límite de la anarquía y violencias fraticidas [...]. Vengo a pedirles que en este ámbito encontremos las soluciones concertadas para el mediano y largo plazo”, leyó el Presidente.

Entre los meses de febrero y marzo se desarrollaron las cinco mesas sectoriales del Diálogo, algunas de las recomendaciones fueron tomadas en cuenta en las decisiones que el gobierno de la transición asumía²³.

4. Descripción de la decisión: el programa, sus objetivos, intencionalidad e hipótesis de intervención, organización, gestión e instrumentos

La creación del Programa Jefes de Hogar²⁴

Origen

Al momento de asumir Duhalde como Presidente de la Nación, en enero de 2002, había consenso político y social sobre que, frente a la crítica situación, era necesario diseñar políticas que generaran un impacto redistributivo capaz de dar acceso a la población en situación de pobreza al consumo de bienes como la alimentación.

Los indicadores económicos de 2001 daban cuenta de 41 meses de recesión continuada lo que había afectado los problemas de empleo de la población económicamente activa. Cabe recordar que en 2001 el 35,4 % de la población era pobre y el 12,2 indigente²⁵.

Hacia fines de 2001 el Ministerio de Trabajo se encontraba implementando tres programas de empleo transitorio: Trabajar III, Emergencia Laboral Comunitario y Crear Trabajo.

²² El Decreto N° 808/2002 aprueba el Modelo de Contrato Modificatorio Omnibus entre la Nación Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo.

²³ Las mesas sectoriales se denominaban: a) Política sociolaboral-productiva; b) Salud; c) Educación; d) Reforma política y e) Reforma de la justicia.

²⁴ Los Decretos N° 165/2002 y N° 565/2002 crean el Programa Jefes de Hogar, sin embargo cabe destacar que muchas veces se alude desde el propio Gobierno y la opinión pública al "Plan Jefes", "Plan Jefes y Jefas" y al "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados -Derecho de Inclusión Social".

²⁵ Fuente: Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera, Eduardo Basualdo (2003).

Cuadro: Principales características de los programas de empleo vigentes a diciembre de 2001

Programa	Trabajar III	Emergencia Laboral Comunitario	Crear Trabajo
Objetivos	Es un programa de empleo transitorio para personas que trabajen en proyectos que tengan por finalidad satisfacer necesidades socialmente relevantes por medio de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria.	Es un programa de Empleo Transitorio que tiene por finalidad brindar servicios de utilidad pública y social a la comunidad.	Apoyar la creación o mantenimiento de puestos de trabajo estables en el marco de microemprendimientos familiares y comunitarios o micro y pequeñas empresas dentro de la actividad extractiva, manufacturera, agropecuaria, de servicios turísticos, etc.
Beneficiarios	Trabajadores desocupados, personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar, que no estén percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estén participando en algún otro programa del Ministerio.	Trabajadores/as desocupados, preferentemente jefes/as de hogar, que no estén percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estén participando en algún otro programa del Ministerio. Se exige que en los proyectos un mínimo del 60% de beneficiarios propuestos sean mujeres.	Personas desocupadas mayores de 18 años que no perciban prestaciones previsionales, por seguro de desempleo o por otro programa del Ministerio, o de otros programas nacionales, provinciales o municipales. Sin aportes a la seguridad social al momento de su incorporación.
Prestación	Ayuda económica no remunerativa de hasta 200 pesos mensuales.	Ayuda económica no remunerativa de hasta 160 pesos mensuales.	Subsidio de 200 pesos, por tres a seis meses, como pago a cuenta de trabajo.
Contraprestación	Trabajar en proyectos de 3 a 6 meses de duración en proyecto llevados a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG, que proveen los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción de las obras.	Trabajar en proyectos de 3 a 6 meses de duración llevados a cabo por organismos públicos nacionales, provinciales, municipales u ONG's que proveen los materiales, maquinarias, herramientas y la mano de obra calificada necesaria para la concreción.	Remuneración a cambio del trabajo.
Normativa	Resolución N° 327/1998	Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 23/1999	Resolución M.T.E. y F.R.H. N° 521/2000 y Resolución SE N° 205/2000
Origen del Financiamiento	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)	Nacional	Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial de los programas del Ministerio de Trabajo.

La respuesta que estos tres programas sumados daban a la población en condiciones de pobreza era claramente insignificante, 92.000 beneficiarios²⁶, y por ello resultaba necesario diseñar un nuevo programa que incrementara ampliamente el número de beneficiarios.

En su discurso de asunción Duhalde dio a conocer los ejes básicos de gobierno manifestando la decisión de mantener el plan de empleo creado durante la breve gestión de Rodríguez Saá. Al respecto señaló: “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”.

A través del Decreto N° 165/2002, que reconoce que ante la emergencia no es posible seguir los trámites previstos por la Constitución Nacional para la sanción de leyes, se declaró la emergencia ocupacional nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 y se creó el programa Jefes de Hogar siendo autoridad de aplicación el Ministerio de Desarrollo Social, y el Ministerio de Trabajo quien lo instrumenta²⁷.

Objetivos y contraprestación

Según surge del artículo 3º, el programa tiene por objeto brindar ayuda económica a los beneficiarios con el fin de propender a la protección integral de la familia, asegurando la concurrencia escolar de los hijos y el control de salud. Además, propicia la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral, prioritariamente en proyectos productivos de impacto ponderable como beneficios comunitarios.

Población Objetivo

Según surge del Decreto en su artículo 2º, el Programa está destinado a “jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”.

²⁶ Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión (mayo 2002-mayo 2003). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, página 22, 2003.

²⁷ A través de la resolución conjunta 284/2002 y 91/2002, del 25 de marzo, se reglamenta el programa.

Beneficio

El programa otorgaba a los beneficiarios que cumplieran con los requisitos de inscripción una transferencia mensual que variaba entre \$ 100 y \$ 200 en función de la realidad provincial por un plazo de tres meses²⁸.

Monitoreo

El programa sería monitoreado por consejos consultivos provinciales y municipales integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales.

Modalidad de implementación

El Jefe fue gestionado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con fondos propios del Estado nacional y contó con el apoyo de los técnicos de carrera de dicha jurisdicción y de las oficinas territoriales propias que tenía en las provincias. El programa se implementó de forma descentralizada a través de cada provincia y de la ciudad de Buenos Aires y se aplicó a través de los municipios. La Nación asignó el presupuesto a las jurisdicciones utilizando un distribuidor de recursos a partir de un índice que incluía la tasa de desocupación, el índice de pobreza y la población de cada provincia, según reseñan Vinocur y Halperin (2004).

Para la liquidación y pago del beneficio del nuevo programa se optó por requerir la colaboración de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que contaba con experiencia y garantizaba el alcance en todo el territorio. La ANSES garantizaba el cruce de información de los potenciales beneficiarios con su base de datos identificando los criterios de exclusión. De esta manera, un primer cruce daba de baja a los potenciales beneficiarios que tenían aportes en el sistema previsional y por tanto no estaban en condiciones de recibir el programa. El procedimiento de pago a beneficiarios fue directo e individual y se realizó contra presentación de documento de identidad en los bancos asignados.

La duración del programa se garantizó, hasta el 31 de diciembre de 2002, por la emergencia laboral²⁹.

²⁸ El costo de vida en el país varía de forma considerable y se incrementa significativamente de norte a sur.

²⁹ El Decreto N° 39/2003 prorroga la Emergencia Ocupacional Nacional y el Programa Jefes de Hogar hasta el 31 de diciembre de 2003; el Decreto N° 1353/2003 hace lo propio hasta el 31 de diciembre de 2004 y por último el Decreto N° 1506/2004 lo hace hasta el 31 de diciembre de 2005.

Beneficiarios

Según cifras del Ministerio de Trabajo en febrero de 2002 se liquidaron un total de 168.833 planes jefes³⁰. En dicho programa se incorporaron los beneficiarios de los tres programas del Ministerio de Trabajo consistentes en transferencias monetarias cuya existencia databa de antes del inicio de la crisis. Además se incorporaron al programa los beneficiarios que resultaron del Gobierno de Rodríguez Saá, a los que el mismo se refirió en su discurso de renuncia: “Comencé un plan de un millón de puestos de trabajo que en sólo 7 días ya alcanzó la suma de 230 mil personas y que en los próximos 10 días puede llegarse al millón”³¹.

Financiamiento

El programa se financiaba con recursos del presupuesto nacional, que provino centralmente de las retenciones del 20 % al sector agro exportador, medida adoptada a partir de la devaluación.

Cabe destacar que a fin de garantizar los recursos necesarios para el pago de las obligaciones del Programa Jefes de Hogar, mediante el Decreto N° 450/2002, del 11 de marzo de 2002, se instruyó a la Secretaría de Hacienda para que elaborase un Programa Mensual de Caja que priorizara determinados conceptos de gastos según el siguiente orden: a) Aportes a Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para prestaciones de carácter previsional, b) Programa Social Alimentario y Jefes de Hogar y c) Gastos en Personal y Transferencias a Entes Públicos destinadas al pago de remuneraciones y becas. Esta medida le garantizó, en este caso al Ministerio de Trabajo, prioridad administrativa respecto de otras jurisdicciones del Estado nacional.

El Jefes del Diálogo

Como resultado de la Mesa del Diálogo Argentino ya mencionada, que fue convocada por el Presidente, la Iglesia Católica y las Naciones Unidas, todas las instituciones y organizaciones políticas, empresarias, sindicales y no gubernamentales que participaron de ella; señalaron al carácter regresivo en la distribución del ingreso como uno de los principales problemas que enfrentaba el país y que, por lo tanto, la importancia de promover una transferencia de recursos entre quienes disponían de mejores ingresos, hacia los sectores

³⁰ Fuente: Temas de trabajo, Boletín electrónico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Año 1, N° 1

³¹ Tomado del discurso en el que anuncia su renuncia en la provincia de San Luis, el 30 de diciembre de 2001.

sociales que menos tenían, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico y social sustentable. En ese orden de ideas, y tomando en cuenta las recomendaciones formuladas por la Mesa del Diálogo Argentino, resultó procedente dictar las normas para enfrentar tal situación, estableciendo el derecho familiar de inclusión social, asegurando un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas.

El Decreto N° 565/2002³² fue el nuevo marco legal del programa, que recogió algunas de las recomendaciones de la Mesa de Diálogo, y dio lugar al surgimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados -Derecho de Inclusión Social, que aún hoy continúa implementando el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. El Programa cumple con lo dispuesto por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, por el cual se otorga rango constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos; en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que reconoce el derecho familiar a la inclusión social.

Entre los cambios que introdujo el nuevo programa figuraba la fijación del monto del beneficio en \$ 150 mensuales y en el establecimiento de la dependencia única del programa del Ministerio de Trabajo. Hubo consenso en que, a cambio del dinero, los beneficiarios tenían la obligación de realizar una contraprestación a elección, cuya duración no podía exceder las cuatro horas diarias pudiendo optar, entre terminación del sistema educativo y actividades comunitarias o de adquisición de capacidades que permitiesen su reinserción en el mercado de trabajo. Cabe destacar que el monto de la transferencia se ubicó por debajo del salario mínimo para trabajadores no calificados para no desalentar la búsqueda de empleo en los beneficiarios según Agosto y Dutrey (2005).

Asimismo, para garantizar el control en la adjudicación y la efectivización en el otorgamiento de los beneficios se crearon los Consejos Consultivos provinciales y municipales. Los Consejos Consultivos estaban integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales y por los niveles de gobierno y desarrollaban la tarea de seguimiento en la inscripción y en la identificación y puesta en marcha de las contraprestaciones. Por otro lado, se creó una instancia nacional, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) integrado por representantes de todos los sectores de la sociedad civil y el gobierno con el objeto de desarrollar, evaluar y adoptar las políticas destinadas a la implementación del programa³³.

³² Publicado en el Boletín Oficial el 4 de abril de 2002.

³³ En los artículos 12 y 13 del Decreto N° 565/2002 se especifica las funciones de la CONAYEC.

Formalmente, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados cerró la inscripción de beneficiarios el 17 de mayo de 2002 y contó con una campaña de difusión en los medios de comunicación a través de la cual se inscribieron los interesados de todo el país. El Plan superó el millón de beneficiarios en el mes de mayo de 2002 aunque el cierre de la inscripción, de carácter verbal, genera todavía hoy discrepancias entre los investigadores, políticos y activistas de los derechos humanos. El programa apunta a garantizar el derecho social a un nivel de vida adecuado entonces debería permanecer siempre abierto.

Cuadro: Comparación de las principales características entre los dos decretos del programa Jefes.

Características	Decreto	
	N° 165/2002	N° 565/2002
Dependencia	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Reglamentación	Resolución conjunta 284/2002 y 91/2002	Resolución N° 312/2002
Objetivo	Ayuda económica a los beneficiarios con el fin de propender a la protección integral de la familia	Ayuda económica a los beneficiarios con el fin de garantizar el <i>Derecho Familiar de Inclusión Social</i>
Población objetivo	Jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o jefa de hogar o cónyuge embarazada	Jefes/as de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, o jefa de hogar o cónyuge embarazada
Monto	Entre \$ 100 y \$ 200 mensuales, variable de acuerdo a la situación de cada provincia	\$ 150 mensuales
Requisitos	Inscripción	Inscripción
Condicionalidades	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrencia escolar y control de salud de los hijos - Incorporación de los beneficiarios a la educación formal - Participación en cursos de capacitación o incorporación en proyectos productivos 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrencia escolar y control de salud de los hijos - Incorporación de los beneficiarios a la educación formal - Participación en cursos de capacitación - Incorporación en proyectos productivos
Monitoreo	Consejos consultivos provinciales y municipales	-Consejos consultivos provinciales y municipales - Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAYEC)
Financiamiento	Nacional	Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a la normativa.

5. Estudio del proceso de toma de decisiones

Actores

El estudio del proceso de toma de decisión sobre el programa Jefes de Hogar da cuenta de dos procesos consecutivos que se desarrollaron en un plazo inusual de tres meses para el diseño de una política que adquirió tanta relevancia. El primero de los procesos está vinculado al Decreto N° 165/2002 que declara la emergencia laboral y crea el programa, y el segundo al Decreto N° 565/2002 que profundiza los lineamientos del mismo. Tanto en uno como en otro proceso participaron una diversidad de actores. El primero da cuenta de un proceso que se circunscribe principalmente al poder ejecutivo, a una “mesa chica” de alto nivel, mientras que el segundo da cuenta de un proceso más amplio y participativo que involucro a distintos actores, ya no solamente gubernamentales, sino que incluyó a un arco representativo de distintos sectores convocados por invitación del Diálogo Argentino que va desde la sociedad civil, organismos internacionales, empresarios, sindicatos e iglesias.

El programa inicial de gobierno incluía la profundización y continuación del programa que se había creado durante la semana que duró el gobierno de Rodríguez Saá y del que hay pocos antecedentes o normativa para analizar. La intención había sido crear un programa de un millón de empleos pero era necesario reconvertirlo. Un grupo pequeño del que participaron el propio Presidente, el Ministro de Trabajo y su Secretario de Empleo, y el Vicejefe de Gabinete de Ministros, se ocuparon de diseñar los lineamientos del nuevo programa y los alcances de la emergencia laboral. Al mismo tiempo, los funcionarios y técnicos del Ministerio de Trabajo intentaron dar respuesta a los convenios del programa que se habían firmado durante la semana de gobierno de Rodríguez Saá encauzándolos hacia la política que se estaba diseñando.

El segundo proceso es el que dio como resultado el nuevo programa Jefes como derecho de inclusión social, el que recoge en el mes de abril las recomendaciones de la Mesa del Diálogo. En este caso, participaron específicamente los actores de la mesa sectorial sobre política sociolaboral-productiva del Diálogo Argentino. Entre dichos actores merece una mención especial la inclusión y el reconocimiento como actor social organizado durante la década del noventa denominado *piquetero*, movimiento en el que se alineaban distintos grupos de desocupados que funcionaban por fuera de los partidos políticos y que se movilizaban activamente en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los sectores más pobres, empobrecidos y golpeados de la sociedad.

Otro de los actores que participó activamente en esta etapa fue el PNUD, en este caso, ofreciendo su capacidad técnica y albergando al Diálogo Argentino en su espacio.

Las asociaciones de bancos que también participaron en el proceso de toma de decisión y diseño estaban siguiendo la negociación como interesados directos pues sus representados serían los que pagarán el beneficio y era necesario definir a que costo lo harían.

Por su parte, los técnicos del área de Empleo del Ministerio de Trabajo contaban con la enorme experiencia de haber gestionado el plan Trabajar y tenían las capacidades para diseñar los procedimientos para poner en marcha un programa tan ambicioso.

Actores	Decreto	
	N° 165/2002	N° 565/2002
Poder Ejecutivo	Presidente de la Nación Ministro de Trabajo Secretario de Empleo Vice Jefe de Gabinete de Ministros Técnicos del Ministerio de Trabajo	Ministro de Trabajo Secretario de Empleo Técnicos del Ministerio de Trabajo
Organismos internacionales		Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Confesionales		Iglesia Católica Iglesia Judía
Sociedad civil		Movimiento Piquetero (Barrios de Pie, Federación Tierra y Vivienda, CTC) Cáritas
Sindicatos		Confederación General del Trabajo (CGT) Disidente y Oficial Central de Trabajadores Argentinos (CTA)
Empresarios		Sociedad Rural Argentina (SRA) Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) Asociación de Bancos Públicos de la República Argentina (ABAPRA)

Relaciones entre actores

El compromiso que había asumido públicamente el Presidente Duhalde de convocar y hacer participe del gobierno de transición a los distintos sectores de la sociedad dio cuenta de la necesidad de contar con apoyo de la dirigencia política y social que era una de las claves de la gobernabilidad. La convocatoria que se había hecho a través del Diálogo Argentino

posicionó en el lugar de la toma de decisión y asesoramiento a actores que habían permanecido fuera de ese ámbito durante los dos años en que gobernó la Alianza. La presentación del Diálogo Argentino según la Presidenta Honoraria del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales *“fue un momento trascendente por que cómo hacías en una dirigencia política desprestigiada totalmente para construir algo sino convocabas a la iglesia, a todos los sectores”*. Por ello, en el proceso de negociación y legitimación de la política era necesario una participación de actores en sentido amplio capaces de generar propuestas y de legitimar la política.

El propio Diálogo Argentino presentó un diseño de programa al gobierno. Si bien muchas de las recomendaciones no tuvieron eco, hubo una suerte de acuerdo tácito y solamente tomó algunos puntos. Así surgió una distancia entre los actores que fue difícil de superar.

Dos de las cuestiones sobre las que hubo mayor diferencia entre el gobierno y el resto de los actores involucrados fueron la inscripción de beneficiarios y el control de las contraprestaciones. Un control centralizado de inscripciones y de contraprestaciones se hacía imposible teniendo en cuenta que la cantidad de beneficiarios superaba el millón diseminados en los más de 2500 municipios existentes en Argentina. Al decir del Secretario de Empleo del momento *“habiendo tenido experiencia como la que yo había tenido les dije miren esto es absolutamente impracticable: primero, yo hice un cálculo muy sencillo, estamos estimando dos millones de personas, cinco miembros por familia son diez millones de potenciales beneficiarios. A cinco formularios cada uno resultan 50 millones de formularios, eso significa alrededor de diez mil resmas de papel pero no de papel nuevito de papel pingoso, no hay un lugar donde se pueda acumular esto salvo que contraten la cancha de River”*. Sobre el segundo punto, el control de control de las contraprestaciones a las que estaban obligados los beneficiarios, el gobierno confió dicha función en los consejos consultivos locales quienes, según su punto de vista, podían ejercer esa clase de control.

Traectoria de las decisiones

Dada la crítica situación por la que atravesaba el país se contaba con el apoyo de los principales actores nacionales para apoyar la creación de un programa de subsidios focalizados para desempleados capaz de frenar la conflictividad social que ponía en riesgo a toda la población. Sin duda en el proceso de toma de decisión y de diseño de este programa la experiencia de los actores que formaban parte del gobierno era incuestionable. Por una parte, la experiencia de gestión con la que contaba el Presidente Duhalde y el equipo que lo acompañó en su gestión de gobierno, muchos de los cuales habían desempeñado distintos cargos durante los ocho años que gobernó la provincia de Buenos Aires, contribuyeron a la rápida

puesta en marcha de las acciones necesarias para enfrentar la emergencia. Por la otra, el know how que tenía el Ministerio de Trabajo y la ANSES garantizaban la puesta en marcha del ambicioso programa y que el beneficio llegaría a la población, se contaba con los dispositivos y solamente se necesitaba cargar los datos de los beneficiarios para hacerlo realidad y por supuesto del presupuesto.

Ante la convocatoria del gobierno al diálogo abierto con los distintos sectores se comenzaron a recibir propuestas para enfrentar la crisis que afectaba a las familias en situación de pobreza del país. Uno de los sectores que presentó su propio diseño fue Cáritas, uno de los actores que impulsaba el Diálogo y que más acceso tuvo desde los primeros días de gobierno al Presidente. Un alto funcionario de Cáritas recuerda que *“Duhalde nos dijo las retenciones es un echo, no hay marcha atrás. Es un echo y con esto vamos a hacer un programa para hacerle llegar plata a la gente. Entonces nosotros muy enojados pero era lo que había decidido el gobierno y no hubo marcha atrás. Entonces Llach³⁴ le propuso hagamos un fideicomiso para que esto realmente sea para esto y clarísimo es que no. Que esto iba a rentas generales y que entonces nos dijo que ustedes en una semana armen una propuesta, trabajen con mi gente para ver como podemos implementarlo y en una semana lo vamos a evaluar”*. La propuesta del fideicomiso presentada por Cáritas mostraba que a pesar de la palabra que el gobierno daba no había la suficiente confianza en que el dinero de las retenciones llegara a quienes más lo necesitaban bajo la forma de programa social.

Otra propuesta, desestimada de plano por el gobierno, la presentó la Sociedad Rural Argentina. Según recuerda un alto funcionario de la Presidencia de la Nación, *“Ellos hicieron una propuesta según la cual si nosotros nos comprometíamos a no aumentar ningún impuesto, cuando digo ningún impuesto digo ni retenciones ni impuesto inmobiliario ni siquiera un impuesto a los caminos, ellos proponían donar algo así como el 5% de la cosecha de soja pero además proponían que ellos administraban la política social, que lo iban a hacer a través de las ONG 's, iban a sacar al gobierno del medio”*.

Claramente se puede concluir que el proceso que dio origen al programa tal cual lo conocimos fue negociado entre el gobierno y los actores externos. Sin embargo, merece destacarse que en todo momento las autoridades definieron el diseño dejando claramente de lado algunas de las propuestas que les fueron acercadas.

³⁴ Juan José Llach, economista, se había desempeñado como Ministro de Educación de la Alianza entre 1999 y 2001.

Racionalidad que subyace a las decisiones

El proceso de toma de decisión que rodea la creación del Programa Jefes y su diseño resulta por demás interesante de analizar. El contexto de emergencia y la necesidad de generar consenso político y social abrió la puerta para la participación de otros actores además de los efectores tradicionales de políticas públicas como funcionarios y técnicos. Sin embargo se percibe el peso de la decisión política y la racionalidad y expertise técnica a lo largo de todo el proceso.

Todas las alternativas de diseño antes mencionadas se estudiaron a un alto nivel, Duhalde consultaba mucho con las fuerzas políticas. Según recuerda un alto funcionario de la Jefatura de Gabinete de Ministros *“el Presidente ponía mucho tiempo en esto, en el sentido de tiempo y esfuerzo y escuchaba opiniones, se hacían largas reuniones muy detalladas en Olivos, donde incluso hubo varios de cómo se iba a presentar el plan publicitario del Jefes?”*.

Para el Presidente y su equipo el diseño de la política social era una cuestión central en la transición, según recuerda un alto funcionario del PNUD, *“entonces la discusión estuvo primero quien iba a manejar esos recursos, la Sociedad Rural y los grandes productores de commodities pensaban que ese programa lo debía gestionar Caritas o la Iglesia Católica con el asesoramiento del PNUD y en principio hubo incluso un proyecto para hacerlo así pero al final el gobierno de Duhalde tomo la decisión de que el gobierno no podía renunciar a tener en sus manos y controlar lo que era la política social, un instrumento clave de la política social como era un programa que se pensaba aplicar a más de dos millones de personas.*

Uno de los desafíos que enfrentaba el gobierno era garantizar que el programa no sufriera los avatares de la economía del país, para ello el Presidente ordenó el diseño de un plan de caja mensual que le daba prioridad administrativa al pago del subsidio respecto de otros gastos del gobierno. El dictado de dicho decreto da cuenta de la decisión política de priorizar el programa y del manejo de la cuestión administrativa.

El primer decreto de creación del Jefes da cuenta del peso del Presidente en la decisión. El programa surge de un decreto de necesidad y urgencia que por un lado reconoce una crisis extrema y por el otro produce la creación de un programa orientado a paliar la situación de pobreza, falta de acceso al trabajo. El segundo decreto toma algunas de las recomendaciones del Diálogo Argentino, con la inclusión de la sociedad civil, y da cuenta de la lógica participativa que tenía ese momento.

6. Bibliografía

- Amadeo, Eduardo (2003): La salida del abismo, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- Agosto, Gabriela y Dutrey, Noelia (2005): “Políticas sociales en contextos de crisis. Argentina 2001-2005. Exclusión y búsqueda de consensos”, Mimeo, Buenos Aires, Argentina.
- Bang, Joon Hee (2005): Indicadores de pobreza y políticas sociales en Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, Buenos Aires, Argentina.
- Conferencia Episcopal Argentina (2001): Documento de la 130ª Reunión de la Comisión Permanente de la Conferencia Episcopal Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- Diálogo Argentino (2002): Boletín Informativo N° 1, Buenos Aires, Argentina.
- González de Duhalde, Hilda (2003): De la emergencia social a la economía solidaria, Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.
- Golbert, Laura (2004): ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Serie Políticas Sociales 84, CEPAL, Chile.
- Minujin, Alberto y Anguita Eduardo (2004): La clase media: seducida y abandonada, Ensayo Edhasa, Argentina.
- Lobato, Mirta y Suriano, Juan (2003): La protesta social en la Argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Pautassi, Laura C. (2004): “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”, en Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina, Oficina Internacional del Trabajo, Chile.
- Oller, María Matilde (2001): Las coaliciones políticas en la Argentina, el caso de la Alianza, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2003): Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad, Asesorías para el Desarrollo, Chile.

Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2004): “Racionalidad en las decisiones de políticas hacia la pobreza en América Latina. Análisis político institucional y comparativo de países”, Documento de Proyecto FONDECYT, Asesorías para el Desarrollo, Chile.

Repetto, Fabián (2003): Entre la no cooperación y los acuerdos puntuales: notas sobre la concertación socio-política en Argentina, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

Vinocur, Pablo y Halperin, Leopoldo (2004): Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los años noventa. Serie Políticas Sociales 85, CEPAL, Chile.

UCR-FREPASO (1998): Carta a los argentinos “Gobernar para un destino común, solidario y de progreso”, Buenos Aires, Argentina.