

# **GESTIÓN DE LA CRISIS: EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS**

**LUCAS M. GÓMEZ TONSICH**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS – UNNE  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GEOHISTÓRICAS – CONICET

*“Siempre que te pregunten si puedes hacer un trabajo, contesta que sí y ponte enseguida a aprender como se hace”.*

Franklin D. Roosevelt

Recibido: 16/02/2013

Aceptado: 13/05/2013

## RESUMEN

**E**l presente trabajo analizará la génesis e implementación de las políticas públicas en contextos de crisis a partir del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados creado en 2002.

En una primera instancia se describirá el contexto socio-económico de crisis que desembocó en la salida del régimen de convertibilidad y que permitió la adopción del mencionado Programa a la vez que actuó como un condicionante para su ejecución.

Posteriormente se discutirá el rol jugado por el Estado en la gestión de la crisis y se apelará a la noción de *ciclo de políticas públicas* para entender la génesis del Programa haciendo especial hincapié en la construcción del *árbol de problemas*.

Finalmente se abordarán los problemas que el diseño del Programa y su ejecución debieron afrontar.

**Palabras Claves:** Planes Sociales – Crisis 2001 – Políticas Públicas.

## ABSTRACT

This paper will analyze the genesis and implementation of public policies in crisis contexts from the Program Heads of Household Unemployed created in 2002.

In the first instance will be described the socio-economic crisis that led to the end of the convertibility regime and facilitated the adoption of that Program while acting as a constraint for its execution.

Later we will discuss the role played by the State in managing the crisis and will appeal to the notion of *public policy cycle* to understand the genesis of the Program with special emphasis on the construction of the *problem tree*.

Finally address the problems that the design and implementation of the Program had to face.

**Keywords:** Social Plans – 2001 Crisis – Public Policy.

## INTRODUCCIÓN

El abordaje del accionar estatal en contextos críticos tiene una larga tradición en el análisis de las políticas públicas; desde las interpretaciones marxistas más radicalizadas para las cuales la hiperinflación –o cualquier otro tipo de infortunio económico–, al destruir el valor del dinero, acerca a las masas un paso más hacia la destrucción del propio sistema capitalista (Bujarin & Preobrazhenski, 1977); hasta las concepciones neoliberales según las cuales sólo

una crisis genera las condiciones por las cuales lo políticamente imposible se convierta en políticamente inevitable (Friedman, 1966).

Este debate puede inscribirse en la discusión más general acerca de las fuentes explicativas de las políticas públicas. Mientras que para el enfoque convencional de las ciencias sociales<sup>1</sup> el Estado es concebido como esencialmente neutro a la hora de definir su accionar, ya sea por tratarse de un “comité de negocios de la burguesía” –en su vertiente marxista (Engels & Marx, 2004)–, o de una arena dentro de la cual los actores sociales dirimen sus conflictos de intereses y cuya resultante son esas políticas públicas –en su vertiente norteamericana (Lowi, 2003)–. En cualquiera de los casos la mirada sobre el Estado en sí se torna irrelevante a la hora de entender e interpretar la génesis de las políticas públicas.

Enfrentados a esta postura se sitúan aquellos que reconocen la autonomía estatal, en el sentido de que los funcionarios son capaces de formular sus propios objetivos y de implementar las políticas que de ellos derivan, aun contra la oposición de intereses sociales contrapuestos a las mismas (Przeworski, 1990)<sup>2</sup>. Dicha autonomía supone pensar al Estado en tres niveles distintos pero complementarios: 1) Como *actor social* significa que las reparticiones que lo componen se comportan como agentes u organizaciones que tienen ideas e intereses específicos, y que interactúan con otras organizaciones del sector privado o del sector sin fines de lucro (Viguera, 1998); 2) Como *orden legal* tiene –o debería tener– alcance universal, en la medida en que establece derechos y obligaciones que están por encima de la voluntad de los ciudadanos y asegura –al menos normativamente– derechos de ciudadanía para todos los habitantes (O’Donnell, 1993); 3) Como *marco institucional* representa dimensiones estructurales que inciden en los comportamientos humanos; los orientan, establecen incentivos para la acción, o los determinan directamente. Las instituciones serían la contracara del libre albedrío de las personas; implican restricciones, sean éstas externas o de carácter más interno –internalización de prácticas y socialización– (Spiller & Tommasi, 2000).

Esta presentación de la temática, aunque sucinta y esquemática, debe sin embargo ser matizada. La autonomía estatal convendría ser entendida no como una categoría absoluta o totalizadora, sino más bien como relativa y sujeta a modificaciones.

En efecto numerosos trabajos señalan la existencia de distintos grados de autogobierno dentro del aparato estatal donde coexisten agencias tecnocráticas “aisladas” de las presiones

<sup>1</sup> Dependiendo de la corriente a la que pertenezca, este enfoque identifica un tipo particular de actor social o societal detrás de la génesis de las políticas públicas. Se trató del enfoque predominante en el momento constitutivo de las ciencias sociales en la segunda mitad del Siglo XIX. En virtud del proyecto antiautoritario y antiabsolutista de la modernidad –especialmente de la sociología–, el énfasis de innovación y dinamismo no era asignado al Estado –de carácter autoritario–, sino a las fuerzas sociales –cualquiera fuera su tipo– y por lo tanto en ellas reposaban las esperanzas de cambio social (Viguera, 1998).

<sup>2</sup> Skocpol señala que las razones por las cuales un Estado puede ser autónomo son: 1) Posee márgenes de autonomía en relación a otros Estados en el marco de un sistema mundial de relaciones; 2) El mantenimiento del orden interno le otorga al Estado capacidad y legitimidad para intervenir (y por ende, autonomía), ya que ningún otro actor (empresas, iglesias, partidos políticos, etc.) tiene entre sus objetivos mantener el orden y la paz internas; 3) Está conformado por ‘colectivos de funcionarios’, es decir, por conjuntos de agentes con una visión acerca de cuáles son los problemas en una sociedad, y cuáles son las formas de abordarlos (Skocpol, 1985).

políticas de turno junto con una burocracia altamente sensible a dichos cambios (Sikkink, 1993). A su vez existen momentos en los que el Estado se desenvuelve con mayor autonomía y momentos en los que los actores sociales o económicos inciden fuertemente en el tipo de política pública que se implementa. De manera tal que el propósito de las secciones que siguen será analizar en detalle la trama de intereses y circunstancias que dieron origen al Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para lo cual se iniciará con una descripción de la situación socioeconómica de la Argentina hacia fines del año 2001.

## LA SITUACIÓN ARGENTINA HACIA EL FINAL DE LA CONVERTIBILIDAD

El régimen de convertibilidad de la moneda local con el dólar estadounidense se instauró en la Argentina a partir de 1991 como un intento de abandonar las fallidas estrategias de ajuste recesivo que habían caracterizado a la década de 1980. En su lugar se optó por una política de ajuste expansivo que privilegiaba la obtención de un superávit fiscal por sobre el resultado del intercambio comercial acentuando la dependencia de los tributos indirectos (Rofman, 2000).

**Cuadro 1: Indicadores Económicos Seleccionados**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB (%)*	9,13	7,94	8,21	5,84	2,85	5,53	8,11	3,85	-3,39	-0,79	-4,41	-10,9
Actividad (PP)**	0,45	0,50	1,30	-0,30	1,00	-0,50	0,70	0,10	0,50	-0,20	-0,10	-0,15
Empleo (PP)**	0,90	0,30	0,00	-1,00	-1,60	-0,40	1,60	1,00	-0,20	-0,50	-1,00	-1,15
Desocupación (PP)**	-0,95	0,50	2,60	1,90	6,00	-0,30	-2,30	-2,10	1,40	0,90	2,30	2,25

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

\* Variación porcentual del Producto Bruto Interno a precios de 1993. \*\* Variación en puntos porcentuales respecto al promedio anterior.

Al éxito de los primeros años, con fuertes tasas de crecimiento que vinieron a revertir la caída previa asociada a la crisis hiperinflacionaria, le sucedieron años marcados por shocks externos sucesivos –México, Malasia, Rusia, Brasil, etc.– que complicaron el panorama económico del país. Es así que a comienzos del nuevo siglo la Argentina padeció una de las peores crisis social y política de su historia contemporánea. Entre 1998 y 2002 el PBI argentino acumuló una contracción del 19,49%.

Consecuentemente la tasa de desocupación se ubicó en 21,5% en áreas urbanas en Mayo de 2002, con índices muy elevados de empleo no registrado. La espiral deflacionaria en la economía provocó un desplome de casi 7 puntos porcentuales en el empleo urbano desde 1998 descendiendo al 33% en Mayo de 2002; al tiempo que la desocupación creció casi 7 puntos en el mismo período alcanzando el 22% en Octubre de 2002.

Esta situación afectó en distinta medida a los distintos colectivos de trabajadores.

A modo de ejemplo, en los jefes de hogar el desempleo se situó en el 12% mientras que a principios de la década de 1990 alcanzaba a alrededor de un 3% (Lindenboim & Serino, 2000).

**Cuadro 2: Personas y Hogares bajo la Línea de Pobreza.** Aglomerado GBA. Mayo y Octubre (%).

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002	
	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O
Personas	29	22	19	18	18	17	16	19	22	25	27	28	26	26	24	26	27	27	30	29	33	35	50	54
Hogares	22	16	15	14	14	13	12	14	16	18	20	20	19	19	18	18	19	19	21	21	24	26	38	42

**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

En términos sociales dicha debacle se tradujo en los peores indicadores de marginalidad de los que se tenga registro en época reciente. Sólo para citar los dos más importantes: la incidencia de la pobreza en el Gran Buenos Aires, que tendió a la baja hasta la *Crisis del Tequila*, superó la marca previa del 29% hacia Mayo del año 2000 y llegó al 54% de la población para Octubre de 2002.

**Cuadro 3: Personas y Hogares bajo la Línea de Indigencia.** Aglomerado GBA. Mayo y Octubre (%).

	1991		1992		1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001		2002		
	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	M	O	
Personas	5	3	3	3	4	4	3	4	6	6	7	8	6	6	5	7	8	7	8	8	8	10	12	23	25
Hogares	4	2	2	3	3	3	3	3	4	4	5	6	4	5	4	5	5	5	5	6	7	8	16	17	

**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Por su parte la indigencia, esto es la incapacidad para cubrir adecuadamente las necesidades nutricionales a su costo mínimo, superó su marca previa de 5% de la población del Gran Buenos Aires ya hacia 1995 manteniéndose sistemáticamente por encima, llegando a duplicar dicha cifra en Mayo de 2001 y quintuplicarla en Octubre de 2002.

El cuadro de situación descripto hasta aquí, aunque acuciante por sí mismo, debe ser matizado con en análisis de otros indicadores de carácter más estructural. Si nos detenemos a estudiar los aspectos más fundamentales de la pobreza, esto es aquellas carencias críticas que condicionan la realidad de los pobres de manera más apremiante, entonces el escenario bosquejado resulta menos dramático sin por ello dejar de ser terrible.

**Cuadro 4: Necesidades Básicas Insatisfechas**

	1980	1991	2001
Población con NBI (%)	27,7	19,9	17,7
Hogares con NBI (%)	22,3	16,5	14,3

**Fuente:** Encuesta Permanente de Hogares. INDEC.

Mientras que la situación de pobreza medida indirectamente a través de los ingresos era en 2001 ostensiblemente peor que en 1991, medida directamente a través de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)<sup>3</sup> presentaba una clara mejoría en cuanto a pobreza *estructural* refiere.

**Cuadro 5: Indicadores Sociales Seleccionados**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Esperanza de Vida al Nacer (años)	71	71	71	71,1	72,1	72,2	72,4	72,6	72,9	73,1	73,2	73,4
Alfabetismo Adulto (%)	94,8	95,3	95,3	95,5	95,9	96	96	96,2	96,5	96,7	96,7	96,8
Escolaridad Promedio (años)	6	8,7	8,7	9,2	s/d							
Tasa de Matriculación Combinada (%)	s/d	s/d	s/d	s/d	79	80	77	79	79	80	83	83

**Fuente:** Informe sobre Desarrollo Humano. PNUD.

Ahondando en dos dimensiones que serán clave para este trabajo, educación y salud, podemos comprobar como las condiciones de la población en su conjunto mostraron un desenvolvimiento favorable. Tanto el alfabetismo adulto como la matriculación mejoraron continuamente a lo largo del período; y así también lo hicieron la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil.

**Cuadro 6: Mortalidad Infantil, Neonatal y Postneonatal. Tasas por 1000 nacidos vivos.**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Mortalidad Infantil	24,7	23,9	22,9	22	22,2	20,9	18,8	19,1	17,6	16,6	16,3	16,8
Mortalidad Neonatal	14,9	14,8	14,1	13,9	13,6	12,7	11,4	11,7	11,3	10,9	10,6	11,3
Mortalidad Postneonatal	9,3	8,7	8,4	7,6	8,1	7,9	7,0	7,4	6,3	5,7	5,6	5,6

**Fuente:** Programa Nacional de Estadísticas de Salud. Ministerio de Salud de la Nación.

Es así que en un contexto de alta emergencia ocupacional y social se crea por decreto N° 165 el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para atender a casi 2 millones de beneficiarios.

<sup>3</sup> Hogares con NBI son aquellos en los cuales está presente al menos uno de los indicadores de privación: a) Más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico); b) Vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); c) Viviendas que no tienen ningún tipo de retrete (saneamiento); d) Algún niño en edad escolar -6 a 12 años- que no asiste a la escuela (escolaridad); e) 4 o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación -sólo asistió dos años o menos al nivel primario- (subsistencia) (INDEC, 2002).

## ROL DEL ESTADO COMO ACTOR, ORDEN LEGAL Y MARCO INSTITUCIONAL

De lo expuesto anteriormente puede decirse que existen diversas interpretaciones respecto de cuál sería el papel que debería ocupar el Estado a la hora de formular las políticas públicas; mientras que algunos niegan la importancia del Estado dándole prioridad a los Grupos de Interés, aquí se considera que el Estado, y las agencias que lo componen, está dotado de autonomía<sup>4</sup> y por lo tanto tienen la potencialidad de actuar como sujetos en el intercambio con otros sujetos sociales.

En este caso particular vemos que dentro de los requisitos para acceder al beneficio se encontraba, además de acreditar la condición jefe o jefa de hogar en situación de desocupado y tener hijos a su cargo –razón de ser del programa–, también debía acreditarse la escolaridad de los mismos así como el cumplimiento de los controles sanitarios y del calendario de vacunación<sup>5</sup>. De la información sobre estadísticas educativas y sanitarias expuestas precedentemente resulta que la situación en dichas áreas no se había modificado sustancialmente con el estallido de la crisis, sino que por el contrario se mantenía la trayectoria previa de mejoramiento gradual y persistente en los indicadores; por lo cual puede inferirse que a este respecto influyó más la agenda de los funcionarios públicos que presiones reales –o percibidas– del contexto (Skocpol, 1985).

Al mismo tiempo también puede verse al Estado como un orden legal, en tanto asegura derechos de ciudadanía para todos los habitantes. Ello resulta particularmente importante en el caso analizado toda vez que cuando las acciones privadas violan derechos tipificados públicamente, el Estado debe intervenir reparando castigando y/o mitigando el daño.

Así tenemos, en este caso particular, que al estallar la crisis a finales del 2001 en la Argentina, se asistía a un escenario donde los más básicos derechos ciudadanos como el respeto de la propiedad privada, el derecho a la vida y la integridad física, o el derecho al cumplimiento de los contratos, se encontraban seriamente amenazados<sup>6</sup> y por lo tanto se justificaba la intervención del Estado.

---

<sup>4</sup> Autonomía entendida como la capacidad que tiene el Estado para llevar adelante una serie de objetivos definidos en forma propia, más allá de los intereses y presiones de otros actores sociales.

<sup>5</sup> Art. 10. — Para acceder al beneficio se requerirá: a) Acreditar la condición de jefe o jefa de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada. b) Acreditación de hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente Partida de Nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional. c) Acreditación de escolaridad en condición de alumno regular del o los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años mediante certificación expedida por el establecimiento educativo. d) Acreditación de control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos a cargo, menores de DIECIOCHO (18) años, mediante libreta sanitaria o certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional. e) Acreditación de la condición de discapacitado del o de los hijos a cargo, mediante certificación expedida por un centro de salud municipal, provincial o nacional. f) En los casos de ciudadanos extranjeros residentes en forma permanente en el país, dicha residencia deberá ser acreditada mediante Documento Nacional de Identidad argentino.

<sup>6</sup> Téngase presente las restricciones para el retiro de dinero depositado en cajas de ahorro, los saqueos a comercios, más de 30 personas asesinadas en diferentes manifestaciones a lo largo del país, suspensión de la Convertibilidad y desempleo creciente sólo para mencionar algunos.

En tal sentido, dentro de sus *considerandos* el mencionado decreto hace expreso reconocimiento al derecho familiar de inclusión social como un mandato constitucional, y por lo tanto crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados.

Pero al mismo tiempo no debe olvidarse que el Estado puede ser también conceptualizado como un marco institucional, es decir, como la dimensión estructural que incide en los comportamientos humanos orientándolos<sup>7</sup>. Pero lo más importante es que los rasgos del sistema institucional afectan los comportamientos de los actores que intervienen, y en consecuencia, afectan los resultados esperados de la interacción propia de las políticas públicas.

Esto se emparenta con la idea que la Escuela Incremental (Lindblom, 2000) tiene sobre el proceso decisorio según la cual la interacción y la dinámica política son las variables relevantes a la hora de entender la producción de decisiones viables.

## **GOBERNABILIDAD**

Relacionado con ello se encuentra la noción de *governabilidad* que aquí se entenderá como la forma a través de la cual una sociedad determinada se da una direccionalidad y un sentido, y la capacidad que la misma tiene de alcanzar los objetivos formulados (Subirats, 1989).

Esto es importante por cuanto las características del sistema político e institucional de la Argentina condicionan tanto el proceso decisorio que veremos a continuación, como la implementación de las políticas adoptadas.

Pero primeramente deberá hacerse referencia al Ciclo de las Políticas Públicas.

## **CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Recordemos que las políticas públicas se definen como un conjunto interrelacionado de objetivos, decisiones y acciones, desarrolladas a instancias o por el mismo Gobierno, y que tienen como finalidad dar respuesta a un problema público que ha sido identificado como prioritario o pertenece al conjunto de obligaciones que en un momento determinado se le atribuyen al gobierno (Tamayo Sáez, 1997).

Estos responden a un proceso que se conoce como *ciclo de las políticas públicas* cuya primera instancia corresponde a la definición e identificación de cuál es el problema. A esta etapa se la denomina *problematización*.

En esta instancia cobra importancia analizar cómo se construye la agenda del gobierno, es decir cómo se arriba al conjunto de problemas que el gobierno ha definido como prioritarios y

---

<sup>7</sup> Las instituciones son las normas o reglas, escritas o no, que regulan la actividad de personas y organizaciones de todo tipo (Spiller & Tommasi, 2000).

sobre los cuales ha decidido llevar a cabo acciones de respuesta.

Existen varios modelos acerca de cómo se construye la agenda, pero en lo que se refiere al caso abordado podría considerarse que éste presenta tanto elementos del “modelo de iniciativa externa” pues dentro de los considerandos del decreto 565/02 expresamente se menciona que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se implementa a sugerencia de la Mesa de Diálogo Argentino<sup>8</sup>. Por lo tanto la iniciativa partió desde la sociedad.

Pero dichos llamamientos a atender los problemas sociales causados por el deterioro de la economía argentina venían dándose a conocer sistemáticamente desde mucho antes que la crisis estallara. Por lo tanto puede interpretarse que fue tanto el agravamiento de la situación social –con la consiguiente multiplicación de los reclamos sociales junto con el reemplazo de la dirigencia política nacional<sup>9</sup> lo que permitió que estos llamamientos fueran escuchados. La agenda del nuevo gobierno estaba en sintonía con los reclamos de los sectores sociales.

A su vez, en las características del proceso decisorio tiene gravitación la idea de gobernabilidad que se expuso anteriormente, en tanto y en cuanto el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no resultó de la imposición de una determinada solución por parte de las nuevas autoridades, sino por el contrario fue el resultado de un proceso de diálogo y negociación del cual el Programa representó el compromiso asumido tanto por el gobierno como por los empresarios, la iglesia, las organizaciones de desocupados, e incluso los organismos financieros internacionales.

## **PROBLEMATIZACIÓN Y RED EXPLICATIVA**

Dentro de la etapa de definición del problema otro aspecto a considerar es explicitar la explicación del problema a partir del análisis de sus causas y las distintas vinculaciones que tienen las causas entre sí.

En el caso particular del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados puede intentarse un esbozo de dicha red explicativa a partir del texto del decreto 565/02 el cual señala el reconocimiento por parte de la Constitución Argentina del derecho familiar de inclusión social, con lo cual puede interpretarse que el problema principal en este caso sería la exclusión social.

Seguidamente se cuenta entre las causas de dicha situación los niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva y el carácter regresivo de la distribución del ingreso; los cuales vendrían a convertirse en los factores explicativos del problema principal.

Luego el texto del decreto hace mención a la necesidad de “garantizar la protección integral de la familia y asegurar el acceso de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas a la

<sup>8</sup> La Mesa de Diálogo Argentino consistió en una convocatoria hecha por la Iglesia a todos los actores sociales el 19 de Diciembre del 2001 (Clarín, 2001; Litre, 2001).

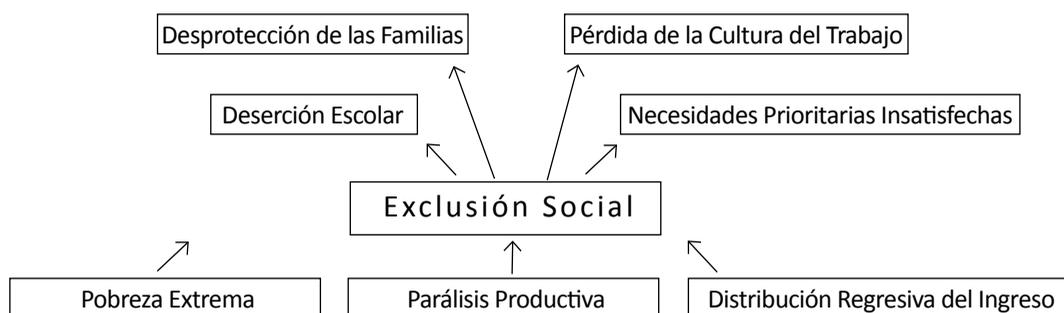
<sup>9</sup> Tras sucesivas renunciadas fue el peronismo bonaerense el que se hizo cargo de la situación de la mano de Eduardo Duhalde (La Nación, 2002).

educación formal y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la mentada educación, o su participación en cursos de capacitación, que coadyuven a su futura reinserción laboral”. De manera tal que puede interpretarse que los efectos que provoca la exclusión social serían la desprotección de las familias y la deserción escolar.

Adicionalmente, el decreto menciona “que reviste igual trascendencia el valor reconocido por la sociedad argentina al trabajo, como ejercicio de un derecho y, conjuntamente como cumplimiento de la responsabilidad de sus integrantes de participar en el esfuerzo de creación de riqueza y de satisfacción de necesidades prioritarias de la comunidad”.

Con lo cual otros de los efectos serían la pérdida de una *cultura del trabajo* y la existencia de necesidades prioritarias no satisfechas.

En base a lo expuesto es posible diagramar un “árbol de problemas”:



Al mismo tiempo existen interacciones entre algunos de los factores explicativos, pues la parálisis productiva realimenta la pobreza agravando los problemas de distribución del ingreso nacional.

Por otra parte, también existen relaciones bidireccionales entre los efectos, pues las necesidades insatisfechas fuerzan a las familias a adoptar estrategias de supervivencia extremas en las cuales sacrifican “bienes no esenciales” como la educación.

## TOMA DE DECISIÓN

En el segundo momento del Ciclo de las Políticas Públicas se toman las decisiones y se procede al diseño de la opción que enfrentará el problema caracterizado y especificado en el momento anterior.

Siguiendo a Allison puede afirmarse que el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se aproxima a un “modelo de política burocrática” por cuanto ante la crisis económica, social e institucional que atravesaba la Argentina, resultaba extremadamente difícil que un actor individual –o una institución en particular– decidiera cuál sería la mejor opción posible (Allison, 1988).

Igualmente difícil hubiera sido para el aparato estatal hacer frente a ese desafío en el clima de excepción que se vivía en ese momento. No pueden fijarse políticas públicas a partir de

rutinas estandarizadas<sup>10</sup> cuando se opera en un entorno caótico.

Por lo tanto la alternativa posible consistía en compromiso entre los actores sociales involucrados al punto de no reflejar exactamente la opinión de alguno en particular.

Sin embargo la Mesa de Diálogo Argentino tuvo un papel destacado pues el decreto rescata la importancia de “promover una transferencia de recursos entre quienes disponen de mejores ingresos, hacia los sectores sociales que menos tienen, para contribuir a una mayor equidad y promover un desarrollo económico social sustentable” (Diálogo Argentino, 2002). He aquí en corazón del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Sin embargo, alguien debe llevar adelante dicho programa, y será durante la puesta en marcha cuando nuevamente se verá hasta dónde llegan las interacciones entre estos actores.

Para ello el decreto establece la universalización del anterior Plan Jefes y Jefas de Hogar, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas.

Vemos aquí otro ejemplo de la Escuela Incremental, ya que la solución propuesta parte de las experiencias adquiridas con las políticas sociales implementadas anteriormente.

## **DISEÑO DE LAS POLÍTICAS**

De manera tal que, según lo visto en el apartado anterior, el diseño de la política implicó la participación de varios sectores sociales, aunque no así la participación política a través del tratamiento legislativo como veremos más adelante.

A su vez dicho programa fue instrumentado dentro de la declaración de emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria de manera tal que no necesitó intervención del legislativo para su concreción (vía facultades delegadas).

Por otra parte se establecía descentralización y participación de organizaciones sociales, para lo cual el decreto determinó que la ejecución fuese llevada a cabo a través de las provincias y su aplicación por medio de los municipios.

En el mismo sentido se designó a los Consejos Consultivos en la tarea de control en la adjudicación y efectivización de los planes. Éstos Consejos debían ser integrados por representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales, y funcionarios del gobierno. Cristina Calvo, coordinadora de la Mesa Ampliada del Diálogo Argentino describió que:

La Mesa tripartita recibía a los diferentes actores, a los cuales se les proponían dos preguntas muy simples. Una consistía en enumerar las causas fundamentales de la crisis y la otra, en relación con la posibilidad de esbozar las posibles soluciones y compromisos referidos tanto a personas como a sectores. Durante las entrevistas se daba espacio a la “catarsis”, donde la gente, luego de poder expresar todo su malestar

<sup>10</sup> Tal como postula el Modelo de Proceso Organizacional (Viguera, 1998).

acumulado, podía comenzar a aportar más a una construcción propositiva. El Diálogo Argentino generaba un contexto en el cual las personas se sentían seguras de que cuanto dirían no se usaría para perjudicarlos, sino para tratar de buscar soluciones comunes (Veiga González, 2011).

Participaron más de 800 personas y alrededor de 300 entidades, se recibió un millar de aportes por escrito, se desplazó a cinco ciudades del interior del país, se reunió el equipo con los máximos dirigentes políticos y aplicó la paradiplomacia a nivel nacional e internacional. Como resultado de esta primera fase del proceso, la información recogida y su sistematización permitieron identificar: 1) que el Diálogo Argentino es reconocido como una instancia confiable, válida, que ha incorporado a sectores usualmente marginados, 2) que existe voluntad sincera y deseo de diálogo, a tal punto que ha sido prácticamente unánime la voluntad de participar y no ha habido cambios ni alteraciones a la agenda establecida, 3) que sólo será posible el éxito del Diálogo y la puesta en marcha de acuerdos y consensos si previamente se da la recuperación económica del país (Diálogo Argentino, 2002).

Sin embargo, evaluaciones posteriores llevadas a cabo por la Sindicatura General de la Nación –SIGEN– dieron cuenta de que en la mayoría de las provincias no se instrumentaron canales o medios que permitieran un intercambio fluido de información entre el Consejo Consultivo Provincial y la población–objetivo (SIGEN, 2002).

El mismo informe puso el acento en la ausencia del apoyo técnico hacia los Consejos Provinciales relacionado con la operatividad del programa destacando que carecían de canales de comunicación fluidos con los consejos consultivos locales, y que de ello se derivaba el principal obstáculo del funcionamiento de éstos, ya que, en general, no poseían información proveniente de los ejecutores del programa, lo cual los inhibía para desarrollar las actividades referidas a su desempeño.

Por otra parte, en la propuesta de informe elaborada por la Secretaría Ejecutiva del CONAEyC, correspondiente al mes de julio de 2002, se detallaron importantes falencias en la conformación de los Consejos Consultivos. Es así que en la provincia de Neuquén, por decisión del Gobierno Provincial, el Consejo Consultivo Provincial aún no había sido constituido. En La Pampa, La Rioja y Tucumán no se contaba con los datos sobre las instituciones participantes. Asimismo, en Santa Fe las organizaciones sociales convocadas decidieron no integrarse en su conformación, y en Corrientes, Misiones, San Juan, San Luis y Santa Cruz, la participación de las instituciones de la sociedad civil era, en proporción, minoritaria frente a los representantes del Estado.

## **IMPLEMENTACIÓN**

El decreto 165/02 estableció que el Ministerio de Trabajo actuaría como organismo fiscalizador del funcionamiento del plan, a partir de la comprobación de que el postulante no cobrara ningún otro plan social, ni beneficio previsional –incorporándolo en el Registro Na-

cional de Beneficiarios de Planes Sociales—. A su vez, preveía la existencia de Consejos Consultivos para monitorear la ejecución del mismo a nivel local, provincial y nacional. Los consejos consultivos debían integrarse por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, de acuerdo a los niveles de gobierno correspondientes.

A su vez el decreto 565/02 creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control –CONAEyC– del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, integrado por tres representantes de empleadores, organizaciones sindicales de trabajadores y desocupados, el gobierno nacional, instituciones confesionales y ONGs. Los miembros de este consejo eran designados a propuesta de cada una de las instituciones, con cargos ad honorem y con amplias facultades de monitoreo y fiscalización.

El modelo incremental nos señala que las políticas públicas toman forma a partir de las capacidades adquiridas por los agentes gubernamentales en base a las experiencias pasadas, la contracara de ello es que éstas políticas, al no crearse “de la nada” arrastran consigo las deficiencias que son propias de la gestión estatal. En tal sentido María Elena Rubio, quien se desempeñara como Secretaria del CONAEyCs apuntaba que en la implementación del programa:

Se tomaron algunos actores como representativos [...] Salvo que hubiese técnicos con experiencia en participación, la convocatoria no planteaba en su metodología el diagnóstico de la red de actores locales [...] se convocaba a actores locales que ni siquiera representan a actores sociales [...] Desde esa lógica el piquetero busca cómo poner en la agenda pública el desempleo, ya que ese es su valor (Gómez, 2006).

A pesar de lo dicho anteriormente, al momento de implementarse dicho programa (recuérdese que se hizo en medio de la mayor crisis económica, política y social de la historia reciente del país) se hizo patente la necesidad imperiosa de contar con el apoyo de las organizaciones sociales (llámese piqueteros, agrupaciones, obreros de fábricas recuperadas, etc.) para mantener la endeble situación institucional.

De manera tal que se transformaron en administradores de dichos programas, y los planes en sí pasaron a ser una moneda de cambio para las negociaciones con los distintos niveles de gobierno.

En terminología de Bardach podría concluirse que los “juegos” produjeron tanto un desvío de recursos –que en muchos casos se emplearon con fines proselitistas–, como una distorsión de los objetivos de la política –pues el programa pasó a ser una moneda de cambio– (Bardach, 2003) por lo que no es de extrañar que Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo –CODEM– dependiente del Ministerio de Trabajo reportara 458 denuncias por extorsión y 184 por corrupción hacia Enero de 2003<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Los casos de extorsión se daban en aquellas situaciones donde una persona exigía al postulante o al beneficiario una contraprestación no establecida por la normativa, para poder acceder al beneficio o continuar gozando del mismo, mediante intimidación o simulando autoridad pública o falsa orden de la misma. Cuando la extorsión era realizada por un funcionario público, el CODEM la tipifica como corrupción.

Muchas veces, por no respetar las realidades locales, se dio lugar a una atomización de intereses, es decir se potenciaron conflictos cuando no se respetaron las reglas de juego de la democracia en cuanto a participación. Algunos programas rompieron las reglas de juego locales, porque no se consideró al Municipio como un actor relevante y como consecuencia no se dejó capacidad instalada (Gómez, 2006).

A ello deben sumárseles las irregularidades que se produjeron y que resultaron difíciles de erradicar aún en los casos en que existió voluntad política en ese sentido. Tal es así que en muchas localidades funcionaron bocas de inscripción por fuera de la municipalidad respectiva, que era la encargada de centralizar el procedimiento conforme la normativa establecida. Esta situación fue señalada reiteradamente por la SIGEN, organismo que hizo hincapié, por un lado, en la imposibilidad de las municipalidades respectivas de asignar a los beneficiarios inscriptos a proyectos de contraprestación; y por el otro, en la circunstancia de que la documentación respaldatoria de dichos beneficios no fuera archivada por las municipalidades, tal como era su obligación (SIGEN, 2003).

Una de las falencias en la implementación del programa que más inconvenientes ha generado es el hecho de que no se entregaran comprobantes de inscripción al momento de presentar la solicitud y la documentación exigida. Esto ha dejado en una innecesaria situación de indefensión a aquellos postulantes que presentaron debidamente la inscripción y toda la documentación requerida, pero que, por algún motivo, no fue aceptada y no se encuentra registrada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2003).

## **A MODO DE CONCLUSIONES**

La evaluación global de los resultados del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados involucra numerosas aristas difíciles de sintetizar. Por un lado es innegable el aporte que representó para el sostenimiento de una vasta porción de la ciudadanía argentina en momentos de extrema urgencia y el esfuerzo fiscal significó para las cuentas públicas<sup>12</sup>.

Sin embargo también debe señalarse que su impacto sobre el sostenimiento del consumo y la demanda interna deben ser sopesados por sus efectos en la determinación del salario mínimo de los trabajadores de manera que resultó un fracaso porque un subsidio tan bajo no sirve para nivelar hacia arriba el ingreso de desocupados y ocupados sino para legitimar la dinámica regresiva del mercado (Krakowiak, 2003).

A ello deben añadirse los nulos efectos que tuvo sobre la pobreza y el empleo. La comparación entre los resultados obtenidos por los relevamientos realizados en Mayo y Octubre de 2002 permite establecer que, a pesar de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar

---

<sup>12</sup> 2.310 millones para el año 2002 y 3.025 para el año 2003 (Neffa, 2009).

Desocupados, los niveles de pobreza e indigencia en la Argentina se mantuvieron en aumento. En efecto, en Mayo de 2002 el 53% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 24,8% era considerado indigente, mientras que seis meses más tarde, en Octubre de 2002, estas cifras habían crecido al 57,5% y 27,5% respectivamente.

Idéntica reflexión debe realizarse con relación a la situación de desempleo y subempleo. Al respecto, en la EPH de Octubre de 2002 el desempleo alcanzó al 17,8% de la población económicamente activa, mientras que el subempleo abarcó al 19,9% de la PEA.

El campo de las teorías sobre la acción pública posee la inusitada cualidad de su permanente vigencia, aún durante la arremetida neoliberal de finales del siglo XX la producción académica en el área continuó siendo empecinadamente fructífera. Pero es en momentos de dificultad cuando la *batalla de ideas* cobra su mayor significación, y la actual crisis financiera internacional nos muestra el ejemplo más reciente del sempiterno debate sobre mayor o menor involucramiento del Estado –o lo que viene a significar lo mismo, mayor o menor regulación de los mercados–.

En este trabajo se buscó ejemplificar a partir de un caso concreto, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la densa trama de intereses, condicionamientos e involucramientos que dan forma y sentido a las políticas públicas. Lejos de las abstracciones teóricas la realidad concreta del hecho desnudo pone al descubierto matices, particularidades e incluso, porque no, contradicciones.

El Estado se muestra en este ejemplo como un actor relevante aun en momentos de zozobra. En medio de la crisis política, con cambios dirigenciales y protestas sociales, encontró la forma de introducir sus propios temas de agenda –educación y salud– en medio de la discusión pública. Pero no por ello debe minimizarse la importancia de la crisis, ya que ella operó como un catalizador para impulsar los cambios necesarios, no sólo a nivel de las macro-políticas, sino también en la gestión cotidiana. A su vez, a crisis redujo el margen de maniobra estatal permitiendo la visibilización de nuevos interlocutores, representados en la Mesa de Diálogo Argentino, a los cuales el Estado debió recurrir en busca de legitimación (La Nación, 2002; Página 12, 2002).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allison, G. T. (1988). *La esencia de la decisión: Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bardach, E. (2003). Problema de la definición de problemas en el análisis de las políticas. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología*. México: Miguel Angel Porrúa.

Bujarin, N., & Preobrazhenski, E. (1977). *El ABC del comunismo*. Madrid: Júcar.

CELS. (2003). *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS.

Clarín. (19 de Diciembre de 2001). Encuentro en Cáritas. *Clarín*.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2003). *Resolución 2248/03*. Buenos Aires.

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

Diálogo Argentino. (2002). *Construir la Transición*. Buenos Aires.

Engels, F., & Marx, K. (2004). *Manifiesto comunista*. Madrid: AKAL.

Friedman, M. (1966). *Capitalismo y libertad*. Madrid: Rialp.

Gómez, F. (2006). Conversando con María Elena Rubio y María del Carmen Tamargo sobre el concepto de participación y las políticas sociales. *Observatorio Social*, 4-10.

INDEC. (2002). *Censo Nacional de Población Hogares y Viviendas 2001: Resultados provisionales*. Buenos Aires: INDEC.

Krakowiak, F. (19 de Enero de 2003). Plan aspirina. *Página 12*, pág. 17.

La Nación. (15 de Enero de 2002). Duhalde convocó al diálogo social para 'enfrentar el derrumbe' del país. *La Nación*.

La Nación. (14 de Enero de 2002). Duhalde convocó hoy al diálogo social. *La Nación*.

Lindblom, C. E. (2000). Todavía tratando de 'salir del paso'. En L. Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas. Antología de políticas públicas* (págs. 227-254). México: Miguel Angel Porrúa.

Lindenboim, J., & Serino, L. (2000). Mercados de trabajo urbanos en la Argentina de los 90. En J. Lindenboim, *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*. Buenos Aires: CEPED.

Litre, G. (20 de Diciembre de 2001). El encuentro en Caritas, un primer intento de concertación. *La Nación*.

Lowi, T. J. (2003). Política, economía y justicia: hacia una política de globalización del capitalismo. En G. Lachapelle, S. Paquin, & F. Morata Tierra, *Globalización, gobernanza e identidades* (págs. 75-82). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals.

March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Mendíaz, M. G. (2007). *El Estado y las políticas públicas: las visiones desde el Neoinstitucionalismo*. Rosario: UNR.

Neffa, J. C. (2009). El plan jefes y jefas de hogar desocupados (PJyJHD). análisis de sus características y objetivos. fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. De la Garza Toledo, & L. Muñiz Terra, *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (págs. 281-347). Buenos Aires: CLACSO.

O'Donnell, G. (Julio-Septiembre de 1993). Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 33 (130), 163-184.

Página 12. (14 de Enero de 2002). Hoy es día de concertación. *Página 12*.

Página 12. (23 de Enero de 2002). Lanzan un plan social para 500 mil desempleados. *Página 12*.

Página 12. (15 de Enero de 2002). Para enfrentar el derrumbe final. *Página 12*.

Presidencia de la Nación. (23 de Enero de 2002). Emergencia Ocupacional Nacional. *Decreto N° 165/02*, 7. Buenos Aires, Argentina: Boletín Oficial N° 29022.

Przeworski, A. (1990). *The state and the market under capitalism*. París: Harwood Academic Publisher.

Rivas Leone, J. A. (Junio de 2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión política*(9), 37-46.

Rofman, A. B. (2000). *Desarrollo regional y exclusión social*. Buenos Aires: Amorrortu.

Romero, J. J. (1999). Los nuevos institucionalismos: sus diferencias, sus cercanías. En W. W. Powell, & P. J. DiMaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (págs. 7-29). México: Fondo de Cultura Económica.

Rubín, S. (14 de Enero de 2002). El Gobierno lanza junto a la Iglesia la concertación social. *Clarín*.

SIGEN. (2002). *Informe sobre el funcionamiento de los Consejos Consultivos*. Buenos Aires.

SIGEN. (2003). *Informes Red Federal de Control Público*. Buenos Aires: SIGEN.

Sikkink, K. (Enero-Marzo de 1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argetina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128), 543-574.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. En P. Evans, D. Rueschemeyer, & T. Skocpol, *Bringing the state back in*. Nueva York: Cambridge University Press.

Spiller, P. T., & Tommasi, M. (Octubre-Diciembre de 2000). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional. *Desarrollo Económico*, 40(159), 425- 464.

Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza.

Thieberger, M. (15 de Enero de 2002). Con apoyo de la Iglesia, Duhalde convocó a la concertación social. *Clarín*.

Veiga González, R. (Enero de 2011). La Mesa de Diálogo Argentino o la búsqueda de un proyecto compartido de nación. *Espacio Laical*, págs. 17-19.

Viguera, A. (1998). Estado, empresarios y reformas económicas: En busca de una perspectiva analítica integradora. *Perfiles Latinoamericanos*(12), 9-51.

## **CURRICULUM VITAE**

**LUCAS M. GÓMEZ TONSICH**

Contador Público egresado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste. Maestrando en Ciencias Sociales y Humanidades en la Universidad Nacional de Quilmes. Doctorando en Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad Nacional de Quilmes. Desde 2005 Auxiliar Docente de Primera por Concurso en la Cátedra de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Nordeste.

Becario de investigación (SGCyT – UNNE) bajo la dirección de la Mgter. Alicia Carlino (período 2007 – 2011). Becario doctoral (CONICET) bajo la dirección de la Dra. Cristina Valenzuela (período 2012 – 2015).

[ltonsich@eco.unne.edu.ar](mailto:ltonsich@eco.unne.edu.ar) | [ltonsich@live.com](mailto:ltonsich@live.com)