

---

# Entre la equidad distributiva y la legitimación política: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina

JOSÉ DEL TRONCO PAGANELLI\*

## Resumen

Dadas determinadas características asociadas a la vulnerabilidad socioeconómica de un individuo ¿cuál sería su probabilidad de acceder a un programa de política social, en condición de beneficiario?, ¿tiene alguna relevancia la activación conflictiva de la “voz” ciudadana —a través de movimientos sociales, instituciones comunitarias, redes clientelares y/o partidos políticos— para aumentar dicha probabilidad? Las respuestas a estas preguntas constituyen uno de los temas centrales de la agenda de política pública en América Latina dados el acelerado crecimiento en los niveles de desigualdad y pobreza, y el “descontento” generado por la ineficacia de las instituciones democráticas en la resolución de estos problemas a lo largo de la década de 1990. A la luz del debate focalización–universalismo, y a partir de un enfoque centrado en la economía política de la política social, este trabajo intentará evaluar en qué medida *la búsqueda de una mayor equidad distributiva y/o la necesidad de legitimación política frente a los sectores más contestatarios* resultan criterios determinantes para la selección de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el programa de combate a la pobreza más importante —en términos de cobertura geográfica y gasto social focalizado— en la historia de la política social en Argentina.

## Abstract

Which is the probability of an individual for receiving benefits of a social policy program, given her economic vulnerability level? Has any relevance her “political voice” to enlarge this probability? The answers to these questions are some of the most important problems of public policy Agenda in Latin America, because of the rapid growth of poverty and inequality levels, during last two decades. Focusing the attention on the “targeting–universalism policies debate”, this paper will try to evaluate if, in a deep economic depression context (Argentina 2002), self–targeting cash transfer programs could serve to address main but different goals like poverty alleviation and political legitimacy. For that reason, this document analyze the outcomes of “Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, the major program of poverty alleviation —in geographic and financial terms— of the Argentine social policy history.

*Palabras Clave:* crisis económica, pobreza, política social focalizada, vulnerabilidad, voz, legitimidad política, movimiento de desocupados, clientelismo.

*Key words:* economic crisis, poverty, targeting social policy, vulnerability, voice, political legitimacy, unemployed movement, clientelism.

---

\* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México.

## Una respuesta de política "social" a la crisis: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>1</sup>

Los programas de transferencia de ingresos son una respuesta común de política social frente a las crisis macroeconómicas. En la práctica, los objetivos planteados varían, pero la meta común (implícita o explícita) es ayudar a proteger el nivel de vida de las familias más afectadas por la crisis (Ravallion y Gallasso, 2003).

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (pjhd) nació en enero de 2002, pero fue reformulado en abril del mismo año, momento en que se dio a conocer masivamente. Desde sus comienzos el Plan tuvo inconvenientes en su implementación, especialmente por el tipo y la extensión de su cobertura. En su origen se concibió para llegar a todos aquellos hogares con jefes o jefas de hogar en situación de desempleo, que tuvieran niños menores a cargo y/o la presencia de hijos discapacitados de cualquier edad. Sin embargo las restricciones presupuestarias del gobierno y la masividad de la inscripción obligaron a las autoridades a cerrar el padrón de beneficiarios a mes y medio de haber sido abierto (Repetto, 2004).

La emergencia con que el Plan fue implementado, la ausencia de criterios de focalización, y la insuficiente capacidad estatal para el monitoreo de las asignaciones frente a la inédita cobertura del pjhd (cerca de dos millones de beneficiarios en octubre de 2002), generó un margen de acción desprovisto de control, propicio para las actitudes oportunistas.

Ante esto, las críticas al proceso de identificación de los beneficiarios arreciaron. Estos cuestionamientos apuntaron de manera fundamental a la posible distribución de planes en forma discrecional a través de redes clientelares: ya fuera por parte de "punteros"<sup>2</sup> políticos, ya por parte de los jefes de las organizaciones "piqueteras"<sup>3</sup>. Sumado a ello, en distintos municipios de todo el país, los mismos beneficiarios del programa denunciaban fraude en la participación, señalando la existencia de casos

<sup>1</sup> Programa de política social ejecutado por el gobierno argentino a partir de enero de 2002 cuyo objetivo explícito fue brindar un ingreso a aquellos hogares con jefes desocupados para morigerar el deterioro de las condiciones de vida resultante de la crisis económica que hizo eclosión a fines de 2001. La crisis provocó la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, y desde enero de 2002, fue el gobierno de transición encabezado por Eduardo Duhalde quien puso en marcha el Plan Jefas y Jefes. Duhalde fue elegido por el Congreso luego de tres intentos fallidos y aceptó el cargo con la condición de permanecer allí hasta octubre de 2003 cuando debían celebrarse las nuevas elecciones.

<sup>2</sup> Este término remite a lo que la literatura sociológica y politológica conoce como "caciques" o "mediadores", en alusión a su posición de intermediación entre las necesidades ciudadanas y las ofertas políticas, por lo general al interior de una red clientelar (Auyero, 1998).

<sup>3</sup> Así se conoce coloquialmente a las organizaciones que forman parte del movimiento de desocupados. Su principal acción de lucha son los "piquetes" o "cortes de ruta". De ahí su nombre. "Cortes de ruta" o "piquetes" son mani-

de inscritos que: a) debían aportar una porción de su beneficio a quien había hecho posible el otorgamiento; b) no cumplían con los requisitos de elegibilidad del programa<sup>4</sup>; o simplemente c) no brindaban ninguna clase de contraprestación laboral. Estos hechos, en caso de haberse generalizado, hubieran afectado de forma significativa la motivación original del programa; es decir, evitar el acelerado deterioro de los estándares de vida de los sectores más perjudicados por la crisis.

Frente a la imposibilidad real de cubrir a todos los beneficiarios potenciales, este documento sostiene que hubiera sido deseable que la selección de los mismos cumpliera, al menos, con un criterio mínimo de equidad; es decir, que llegara a los hogares más perjudicados por la crisis<sup>5</sup>. Saber si efectivamente fue así es el objetivo de este trabajo.

Por eso la pregunta que da nombre a este trabajo: ¿fue el pjhd una política social compensatoria (de un tipo ya conocido en Argentina durante los noventa) destinada a asistir efectivamente a los sectores más afectados por la crisis económica, o fue simplemente una respuesta política que, atendiendo a la necesidad de legitimación del gobierno de transición, intentó desactivar la violencia social, beneficiando a los actores con mayor capacidad para activar la voz de protesta?

Asumiendo la existencia de una relación entre “deterioro en la calidad de vida de la población y aumento de la activación de la voz” —motivo por el cual no pueden separarse estrictamente ambas explicaciones—, esta reflexión plantea dos hipótesis torno a los determinantes de la selección de beneficiarios del pjhd.

Desde esta perspectiva, la primera parte del trabajo, relativa a la hipótesis de la equidad, intentará verificar si efectivamente fueron los sectores más vulnerables los beneficiarios del Plan<sup>6</sup>. En caso de comprobarse que la probabilidad de un hogar de ser beneficiario es mayor a medida que aumenta su vulnerabilidad, podríamos afirmar que estamos frente a un programa que cumple —al menos relativamente— con el criterio de equidad distributiva.

---

festaciones realizadas por movimientos sociales de desocupados (conocidos como “piqueteros”) que emergieron como un fenómeno más o menos generalizado hacia mediados de los años noventa en Argentina, a raíz de los altos niveles de desempleo sufridos por las políticas de liberalización comercial y privatización de empresas públicas. Dichas expresiones de descontento tenían como metodología de acción, especialmente en el interior del país, la invasión de carreteras nacionales que constituyen arterias fundamentales para el flujo comercial. Dichas manifestaciones detenían el tránsito por horas, y los costos económicos que generaban las transformaban en un arma de negociación eficaz frente a las autoridades políticas. De todas formas, los cortes de ruta no terminaban siempre en negociación, ya que en ocasiones se utilizaba la fuerza pública (por lo general, de Gendarmería) para reprimirlas y lograr el desalojo de las carreteras.

<sup>4</sup> Por no estar desempleados, no tener menores a cargo o no ser jefes o jefas de hogar.

<sup>5</sup> Para ello se estableció un mecanismo de contraprestación laboral, con el fin de desincentivar a aquellos menos necesitados.

<sup>6</sup> Los que, en términos proporcionales, se vieron mayormente beneficiados en la distribución de los planes.

La segunda hipótesis señala que las irregularidades surgidas al interior del proceso de selección de beneficiarios, si bien tienen distintas causas, pueden explicarse en gran medida a partir de la búsqueda de legitimación política<sup>7</sup> por parte del gobierno, expresada en una disminución de la violencia social. Ello implica por un lado, concentrar la atención en la relación (asumida como directa pero no lineal) entre distribución de planes y disminución de la activación de la voz<sup>8</sup>. Y por otro, analizar si existe alguna relación entre la penetración territorial de los movimientos de desocupados (principales actores de la protesta social), y la concentración de los beneficios sociales en esos territorios. En la medida en que ambas variables estén significativamente relacionadas, estaríamos aportando evidencia a la prueba de la segunda hipótesis.

Este trabajo se propondrá contestar algunas de las siguientes preguntas: ¿cuáles han sido los resultados del pjhd en términos de equidad?, ¿fueron los beneficiarios —en forma mayoritaria— los sectores más vulnerables?, ¿recuperó el Gobierno de Transición parte de la legitimidad de origen ausente, a través de la distribución discrecional de planes entre los actores más expresivos de la voz de protesta?

Comenzaremos a sugerir respuestas desde los lineamientos teóricos y metodológicos elegidos para la evaluación del programa, y que se presentan a lo largo de este ensayo.

### **La crisis económica y la crisis política: antecedentes e impacto**

En las últimas tres décadas, la sociedad argentina ha sufrido el proceso de deprivación<sup>9</sup> más profundo y prolongado de su historia contemporánea. Entre 1974 y 2002, en la Provincia de Buenos Aires —el distrito más rico del país—, la proporción de población bajo la línea de pobreza se multiplicó por once, pasando de menos de 5% a 57.5%, mientras que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales —los indigentes— creció más de doce veces de 2% a casi 25%<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Entendida como la legitimidad obtenida por un gobierno a partir de su desempeño, independientemente de su legitimidad de origen, que responde a los mecanismos a partir de los cuales fue constituido como tal.

<sup>8</sup> Se tomará como indicador más relevante el número de cortes de ruta realizados por el movimiento de desocupados, constituido en el actor social más expresivo de las disconformidades sociales respecto de las políticas públicas.

<sup>9</sup> Si bien la palabra “deprivación” como tal no forma parte del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, es una adaptación del término francés que ha sido muy utilizado en la literatura relativa a la pobreza y exclusión social. Su utilización suele denotar idea de deterioro en las condiciones socioeconómicas de una persona o comunidad. En este sentido, es un concepto dinámico diferente del de “pobreza”, que es estático.

<sup>10</sup> En el total urbano, la pobreza por ingresos creció entre las dos últimas crisis económicas (1989–1990 y 2001–2002) casi 30 puntos porcentuales —con picos de 28.7% en 1995 (no hay datos previos)— y 57.7% en 2002, mientras que la indigencia creció de 7.6% a 27.7%.

El crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso constituye otro de los rasgos característicos de la evolución económica y social del país en estos años. Durante el último cuarto del siglo xx, Argentina ha sufrido procesos de fuerte inestabilidad macroeconómica y estancamiento productivo, pero también ha experimentado momentos de acelerado crecimiento y de avances en el logro de los equilibrios básicos. Sin embargo, los indicadores de desigualdad no han respondido con suficiencia a estas oscilaciones —en especial a los períodos de auge—, y aquella ha continuado aumentando de forma independiente a los ciclos económicos (Altimir, Beccaria, *et al.*, 2001)<sup>11</sup>.

La coyuntura más dramática de todo el período se dio entre octubre de 2001 y mayo de 2002, cuando el ingreso per cápita promedio de los hogares más pobres disminuyó en un 41%. Mientras que, en octubre de 2001, cada integrante de un hogar correspondiente al decil más rico de la población ganaba 52 veces el ingreso de un integrante del decil más pobre, para mayo de 2002 esta diferencia llegaba a 68 veces (indec, 2003; Corbacho, G. Escribano e Inchauste, 2003).

Sin desconocer el aumento del tipo de cambio y las variaciones al alza en los precios domésticos como mecanismos de transmisión típicos de la caída de ingresos en períodos de fuerte devaluación de la moneda (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003), se prestará una mayor atención a las dinámicas propias del mercado laboral, ya que —de acuerdo a trabajos recientemente publicados (Katzman y Bayon, 2003; Lindemboim y Danani, 2003; Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003; Altimir, Beccaria, *et al.*, 1999, 2001)— éste ha jugado un rol crucial no sólo en la transmisión de estos efectos, sino en el incremento previo de la “vulnerabilidad”<sup>12</sup> de los hogares argentinos frente a esta clase de crisis<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> En suma, se puede acompañar a Altimir y Beccaria cuando sintetizan algunos de los principales rasgos de la situación social argentina de finales de dicha década: “La conclusión principal y de mayor importancia es que tanto en términos relativos como absolutos, la situación distributiva que se registra en el nuevo siglo es significativamente peor que la de veinte años atrás. Ante esta circunstancia, dos hechos resultan preocupantes: Primero, la dificultad que presenta el nuevo régimen para funcionar en el sentido de mejorar la distribución relativa del ingreso no parece resultar de situaciones excepcionales. La evidencia analizada no concuerda con la idea de que la distribución empeora sólo en las recesiones, y lo sucedido en la segunda parte de los noventa refleja el efecto de las crisis ocurridas. [...] Segundo, las dificultades de la economía bajo el nuevo régimen para mejorar la distribución relativa del bienestar se complica con su aparente incapacidad de mejorar significativamente los ingresos medios reales de los hogares está asociada a la relativa incapacidad de generar empleo” (2001).

<sup>12</sup> Este concepto —y su explicitación— será central durante el trabajo. Por ahora, baste decir que asociamos la “vulnerabilidad” de un hogar con su incapacidad para prevenir y/o mitigar los riesgos que genera una crisis como la descrita, expresada en una caída de los ingresos del hogar mayor al del promedio de la población.

<sup>13</sup> En especial dado el régimen monetario y de política económica inaugurados con el esquema de la “Convertibilidad”, en 1991. La imposibilidad de realizar ajustes nominales (vía precios) provocó que los efectos de la recesión sólo pudieran ser equilibrados a través de una disminución profunda del nivel de actividad, tanto más, cuanto más aguda se hacía la depresión.

En este sentido, fue el desempleo el factor que más contribuyó a la caída en los ingresos de los hogares en este período<sup>14</sup>. Entre mayo y octubre de 1999, durante el comienzo de la recesión<sup>15</sup>, el índice de desocupación había aumentado un 4.75%, mientras que durante el estallido de la crisis entre octubre de 2001 y mayo de 2002, el crecimiento de la población desocupada fue de 9.57%, manteniéndose de manera relativa y constante la duración del desempleo. A su vez, la probabilidad de un individuo de convertirse en desocupado creció entre las mismas etapas más del doble, pasando de 5.63% a 11.40% (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003)<sup>16</sup>.

Esta clase de *shocks* tiene, por lo general, graves impactos sociales y políticos. El deterioro de las condiciones de vida de la población suele provocar, en contextos democráticos, la activación conflictiva de la *voz* de protesta por parte de la ciudadanía. Y en estos casos, la pérdida de legitimidad<sup>17</sup> de los gobiernos suele ser considerable. Especialmente cuando, como en el caso argentino, la magnitud de la crisis golpea transversalmente a toda la sociedad<sup>18</sup>. Es por ello, que los períodos de emergencia económica, especialmente las devaluaciones, aceleran los procesos y reducen fuertemente el horizonte temporal de los actores (Torre, 1998). Ello debilita los mecanis-

<sup>14</sup> Se estima que aproximadamente tres cuartas partes del incremento en los niveles de pobreza tuvo como origen la caída del ingreso per cápita de las familias a raíz de masiva caída del empleo y de la disminución de los ingresos laborales durante los casi 40 meses que duró la recesión entre 1998 y 2002. (Siempro I., 2003).

<sup>15</sup> El año 1999 fue el primero en el que se registró una caída del PIB después de la crisis mexicana, en 1995, y sólo el segundo de toda la década iniciada en 1991. Ver Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar), y Ministerio de Economía de la Nación, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

<sup>16</sup> Uno de los indicadores de la importancia del mercado de trabajo —como canal de transmisión de estos *shocks*— radica en que los sectores socioeconómicos más afectados resultan ser aquellos que, dadas sus características, dependen en gran medida de sus ingresos salariales, fundamentalmente los ocupados en el sector informal o que no cuentan con acceso a los beneficios de la seguridad social. La mayor sensibilidad de estos hogares a las fluctuaciones de la oferta y demanda de trabajo, hace que, en situaciones como la vivida por Argentina entre 1999 y 2002, sean los que corren mayores riesgos de ver disminuido su bienestar en términos de ingreso per cápita. Se convierten así en los más “vulnerables” frente a las consecuencias de tales crisis (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003).

<sup>17</sup> Concebiremos la legitimidad política de un gobierno en función del grado de consenso expresado por los ciudadanos y las distintas corporaciones con su permanencia en el poder ya sea a través de medios electorales así como de instancias de participación y activación de la voz ciudadana.

<sup>18</sup> La legitimidad de un gobierno no es un tema menor. En este caso, se estructura una especie de nudo entre urgencia y legitimación. Sin la ya de por sí débil legitimidad electoral, un gobierno provisional no tiene la posibilidad de ordenar nada. Y sin embargo es urgente ordenar algo. Por otra parte, si se espera la llegada de un gobierno con legitimidad de origen (electoral) los tiempos de la crisis se habrán acelerado y sus condiciones agravado notablemente. El gobierno no tiene legitimidad alguna para tomar medidas decisivas en una situación de dramática urgencia, y por la dramática urgencia está obligado a tomar varias medidas decisivas. Es un punto de desquicio fundamental (Lewkowicz, 2002).

mos democráticos de agregación de intereses y suele profundizar la falta de respuesta desde el sistema político<sup>19</sup>.

En el caso argentino, la gravedad de la situación se agudizó con la activación de un nivel de violencia social desconocido en la nueva democracia argentina<sup>20</sup>, entre fines de 2001 y principios de 2002. La ciudadanía no confiaba en la clase política y la activación de la *voz*<sup>21</sup> puede asumirse como parte de este descreimiento. La masiva votación de rechazo en las elecciones de medio término<sup>22</sup>, las manifestaciones callejeras<sup>23</sup> que terminaron con los gobiernos de De la Rúa y de Rodríguez Saá<sup>24</sup> y el surgimiento de las asambleas barriales<sup>25</sup>, sumados a un estado de movilización permanente de parte de las organizaciones de desocupados<sup>26</sup>, expresaban una clara reacción popular ante la percepción de la incapacidad del sistema político para hacer frente a la emergencia<sup>27</sup>.

<sup>19</sup> La situación de emergencia incrementa la necesidad de políticas públicas tendientes a un control político de la situación cuando menos factible es este último, dado el deterioro, tanto de los niveles de bienestar de los ciudadanos como de las condiciones de gobernabilidad del orden democrático. Así, y de manera bastante paradójica, cuanto más aceleradamente se expresa la pérdida de legitimidad, más urgente es la necesidad de una respuesta política a la crisis.

<sup>20</sup> No así en períodos anteriores a 1983, donde la conflictividad fue un rasgo característico de distintos períodos durante la segunda mitad del siglo XX.

<sup>21</sup> La *voz*, concebida en términos de Hirschman se define como la activación de la protesta de un cliente, en este caso la ciudadanía, ante el deterioro en la calidad de la provisión de un bien público o privado (en este caso las políticas públicas) por parte de alguna empresa u organismo estatal (en este caso, el gobierno argentino).

<sup>22</sup> En octubre de 2001, el gobierno de Fernando de la Rúa (electo para el período 1999–2003) se enfrentaba por primera vez al juicio popular en las elecciones de renovación parcial del Congreso. El rechazo de la ciudadanía al gobierno y a la clase política en general fue abrumador. Los votos nulos y blancos sumaron, conjuntamente, un cuarto de los asistentes a las urnas, mientras que el ausentismo fue del 20% del total del padrón.

<sup>23</sup> Algunas, como los “cacerolazos”, buscaban expresar el hastío ciudadano frente a la incapacidad del sistema político para conjurar la crisis. Otras como los saqueos a comercios, expresaban dramáticamente la profundidad de la crisis, tanto en términos económicos como institucionales, remitiendo también a una dimensión moral previa.

<sup>24</sup> Ex-gobernador de San Luis por el Partido Justicialista (PJ) desde 1983, los números de su provincia lo mostraban como uno de los más eficaces gobernantes del país, si bien se criticaba su excesivo personalismo y el manejo clientelar de la política social al interior de su provincia. Fue electo por la Asamblea Legislativa ante la vacancia del puesto de Vicepresidente, dos días después de la renuncia de Fernando de la Rúa (22 de diciembre), por un período de noventa días. La falta de apoyo político en su partido ante la supuesta pretensión de mantenerse en el poder más allá del período estipulado, y distintas manifestaciones ciudadanas realizadas en Buenos Aires por el nombramiento de funcionarios sospechosos de corrupción, llevaron a su renuncia, en el octavo día de gobierno.

<sup>25</sup> Reuniones periódicas realizadas por habitantes de los distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires que tenían, en principio, la intención de resolver en forma comunitaria los problemas que fueran surgiendo entre los vecinos. Muchas de ellas se disolvieron con el paso del tiempo y a raíz de la captura que sufrieron por parte de grupos politizados que tendieron a desvirtuar la verdadera motivación de la constitución de estos comités barriales.

<sup>26</sup> Sólo entre enero y febrero de 2002 se contabilizaron 488 cortes de ruta en todo el país (*Diario Clarín*, 26/09/2002).

<sup>27</sup> Para los que deciden la política pública, se hacía necesario comenzar a brindar respuestas claras que encauzaran ambas problemáticas; el acelerado deterioro de las condiciones de vida —en especial de quienes más estaban sufriendo con los efectos de la crisis— y el deterioro de la legitimidad de la autoridad política; factores que, en principio, estaban mutuamente relacionados.

Luego de una semana en la que se sucedieron distintos presidentes<sup>28</sup>, la Asamblea Legislativa convocada para tal efecto, dio a luz un gobierno “de transición”<sup>29</sup> el 1 de enero de 2002. En su discurso inaugural, el nuevo Presidente, Eduardo Duhalde, dejó sentados el diagnóstico de la situación<sup>30</sup> y las bases políticas de lo que sería su mandato. El grave deterioro de la institucionalidad política y económica implicaba convocar a las distintas fuerzas políticas y sociales en un gobierno de unidad, cuya motivación fundamental fuera contrarrestar el proceso de empobrecimiento y de aumento de la desigualdad económica, y alcanzar la paz social.

El dilema que se presentaba a los hacedores de política y a la dirigencia en general era de qué manera combatir ambos problemas simultáneamente: la falta de legitimidad, expresada en la violencia social, y el acelerado deterioro de las condiciones de vida argentinos durante la crisis.

En estos términos, la paz social estaba asociada a la legitimidad, puesto que la violencia social<sup>31</sup> creciente representaba y era percibida como una amenaza para el *statu quo*<sup>32</sup>. Fue así que la dirigencia —política, económica, religiosa y social— tomó conciencia de la necesidad de brindar una respuesta conjunta frente a la crisis. La Mesa de Diálogo Argentino supo encontrar, a pesar de todo, un ámbito de discusión —en el cual también participó el Programa de Desarrollo Humano de Naciones Unidas (pnud)—, donde distintas voces fueron escuchadas. A los ojos del gobierno, el éxito de este foro representaría un aporte en términos de legitimación “sustantiva” frente a la sociedad, que se expresaría en un “reequilibrio” (Linz, 1991) político frente a la crisis.

<sup>28</sup> En diciembre de 2001, la confluencia y profundidad de ambos desequilibrios, el político-institucional y el económico, provocó la insólita experiencia de cinco gobiernos en el lapso de diez días, mientras que entre enero y febrero de 2002, ya durante el mandato de Eduardo Duhalde, se registraron casi 500 movilizaciones con cortes de ruta realizados por movimientos de desocupados en reclamo de políticas sociales que atendieran la emergencia de la situación social.

<sup>29</sup> Nombrado para culminar el mandato trunco del ex-presidente F. de la Rúa, electo para el período 1999–2003.

<sup>30</sup> “La Argentina está quebrada [...] La propia esencia de este modelo terminó con la convertibilidad. Arrojo a la indigencia a dos millones de compatriotas, destruyó a la clase media, quebró industrias y pulverizó el trabajo de los argentinos [...]. Desde mañana [...] estaremos trabajando juntos con las fuerzas políticas, empresariales, laborales y organizaciones no gubernamentales en un [...] programa de salvación nacional”.

<sup>31</sup> Entendida como la “activación conflictiva de la voz”, y expresada en las distintas manifestaciones populares de repudio a gobernantes, políticos e instituciones públicas en general. Como se verá más adelante, el trabajo sólo tomará en cuenta las manifestaciones realizadas por las organizaciones del movimiento de desocupados, es decir por los cortes de ruta. El siguiente capítulo ofrece una explicación al respecto.

<sup>32</sup> La noción de *statu quo* (voz latina que designa el orden establecido) puede resultar paradójica en esta situación puesto que éste ya había sido subvertido. Sin embargo, desde esta perspectiva se asocia el *statu quo* al mantenimiento de un régimen político (democracia de partidos en el que no se da un recambio generacional al interior de las elites políticas) y de su contingente régimen de acumulación económica (capitalismo rentista no industrial, caracterizado por altos niveles de desempleo y desigualdad).



El Plan Jefas y Jefes de Hogar, diseñado en enero de 2002 y reformulado en abril del mismo año, momento en que se dio a conocer masivamente, se constituyó en el pilar de la estrategia social del gobierno. En este sentido, fue concebido no sólo como una respuesta económica a las dramáticas consecuencias de la crisis, sino también como una herramienta para la contención de la conflictividad que, desde fines de 2001, amenazaba con derribar los ya desprestigiados pilares institucionales de la democracia argentina<sup>33</sup>. De la eficacia del Plan para mejorar la situación económica (en términos de equidad distributiva) y desactivar la violencia social<sup>34</sup>, dependía, en alguna proporción no desdeñable, la suerte del Gobierno de Transición<sup>35</sup>.

Este trabajo considera que el proceso de selección de beneficiarios era un elemento clave que condicionaba el éxito del gobierno en el logro de ambos objetivos. Por ello, se introducirá un breve apartado que analiza las distintas estrategias de identificación de beneficiarios disponibles, para luego poder determinar las consecuencias de la adoptada por el gobierno respecto a la *equidad distributiva* y la *legitimación política* alcanzadas.

### **Estrategias y determinantes de la selección de beneficiarios de programas sociales; lo que dice la teoría y las particularidades del PJHD**

A diferencia de otros programas sociales similares que lo precedieron durante la década de los noventa, el pjhd contó con una estrategia de identificación de su población objetivo conocida como “autofocalización”. Esto implicaba que los individuos que se vieran a sí mismos como posibles beneficiarios, deberían realizar el esfuerzo de ir a

<sup>33</sup> El PJHD fue producto de la decisión de Eduardo Duhalde de mantener el Plan de un millón de empleos propuesto por Adolfo Rodríguez Súa. Si bien, su primera versión comenzó en enero de 2002, fue reformulado e implementado definitivamente con el formato actual a partir de marzo de ese año. En enero de 2003, el Plan ya contaba con casi dos millones de beneficiarios en todo el país, a los que deben sumarse los cerca de trescientos mil del Programa de Emergencia Laboral, reimpulsado en agosto de 2002, por motivos que analizaremos más adelante.

<sup>34</sup> La estrategia del nuevo gobierno no era “acallar la voz ciudadana” —algo que por otra parte no hubiera podido lograr—, sino contener aquellas manifestaciones capaces de desestabilizar su ya de por sí débil autoridad, cuestionada inicialmente a raíz de su “dudosa” legitimidad de origen. El gobierno debía, entonces, legitimarse a partir de sus políticas. Amartya Sen señala —en un artículo de 1994— que la presión política puede ser una de las herramientas más eficaces que pueden utilizar los actores sociales para obtener a cambio programas públicos focalizados (Sen, 1994).

<sup>35</sup> En marzo de 2002, cuando se dio a conocer el PJHD, “los organismos internacionales ya habían sacudido la mandíbula presidencial en un cónclave en Monterrey, la inflación galopaba, y todavía ardían cenizas de las jornadas de diciembre de 2001. Entonces, con el fantasma (impreciso, omnipresente) del estallido social y de la disolución nacional (a la que temía más) Duhalde maquinó un plan vastísimo, universal, para paliar la pobreza extrema. (...) La sociedad en general lo recibió con alivio. Tras las jornadas de diciembre, el temor y la solidaridad habían obrado cambios en el imaginario social”. (Wainfield, M. [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar), domingo 22.02.04).

las “ventanillas” del gobierno (en este caso de los municipios) para inscribirse como tales<sup>36</sup>. Esto rompía con la tendencia de “focalizar” a partir de criterios socioeconómicos o territoriales, como venía ocurriendo con los programas sociales, y en especial los de tipo “workfare”<sup>37</sup>, durante los años noventa.

De acuerdo a su concepto en inglés, “targeting”, la focalización remite a la analogía de “dar en el blanco”, es decir, buscar que los beneficios de la política social —en especial las políticas destinadas a “combatir la pobreza”—, lleguen sólo a aquellos individuos que cumplen con las condiciones de “eligibilidad”, ya sean pobres por ingresos, analfabetos, desocupados, y/o habitantes de una misma región damnificada (Sen, 1994).

Los programas sociales focalizados vinieron a reemplazar durante los noventa a las políticas sociales “universales”, mayormente asociadas a los derechos que un incipiente Estado de Bienestar intentó garantizar en forma íntegra a los ciudadanos, sin ningún tipo de discriminación. En Argentina, en particular, esto último fue logrado mayoritariamente a través del mercado de trabajo y del sistema estratificado de seguridad social contributiva<sup>38</sup>, motivo por el cual, el crecimiento exponencial que había sufrido el desempleo durante la década de 1990 a raíz de la desestructuración sufrida por el modelo de industrialización sustitutiva, motivó que las políticas de empleo adquirieran este carácter transitorio y focalizado.

A favor de la focalización, hay que decir que dicho procedimiento implica romper con la dispersión de recursos que conlleva beneficiar a sectores no pobres, a raíz de malos diseños, de la ampliación de la población objetivo<sup>39</sup>, o de la mayor presión que ejercen grupos con menores necesidades pero con mayor organización social y política (Franco, 2001). En situaciones de recursos escasos y derechos ciudadanos no universales, aplicar políticas cuyos beneficios lleguen sólo a los sectores más

<sup>36</sup> Esto no les garantizaba su inclusión como beneficiarios del Plan, independientemente de que cumplieran con las condiciones que éste requería. Fueron las consideraciones fiscales más que el cumplimiento de los requisitos las que parecen haber condicionado más fuertemente la probabilidad de los individuos de participar como beneficiarios del PJHD.

<sup>37</sup> Esto último, además, incluye los problemas de acceso a la información y costos de autofocalización que limitan la probabilidad de los más desfavorecidos, algo que no había sucedido con el Plan Trabajar —antecedente del PJHD en lo que hace a las políticas “de subsidio al desempleo”, durante los años noventa.

<sup>38</sup> La gran transformación del mercado laboral argentino en el último cuarto de siglo, tanto en la dinámica económica como en la legislación, erosionó fuertemente los derechos sociales al trabajo, por consiguiente, las respuestas de tipo universal al problema del desempleo. Esto condujo casi en forma inevitable a que las políticas destinadas a combatir esta problemática fueran “focalizadas”; programas de tipo “workfare” como el Plan Trabajar, o subsidios encubiertos como el PJHD.

<sup>39</sup> Esto es superar un enfoque de homogeneidad que no discriminaba a las poblaciones más necesitadas de asistencia social. Focalizar lleva a “segmentar” a dicha población de acuerdo a sus carencias y necesidades para lograr un mayor impacto de los recursos utilizados (Franco, 2002).

perjudicados, pareciera ser lo más eficiente<sup>40</sup> (Franco, 2002; Sen, 1994; Ravallion, 1993 y 2000).

Sin embargo este método adolece de ciertas desventajas. La primera parece ser que las estrategias de focalización estricta tienen costos financieros y temporales prohibitivos en contextos de emergencia económica y social. La segunda, y éste es uno de los defectos con mayor comprobación y que se le han atribuido con más frecuencia, es que la focalización tiende a considerar a los beneficiarios como “pacientes” más que como “agentes” (Sen, 1994). Así, como no es posible desconocer que los beneficiarios de un programa social responden a los incentivos que éste genera —actúan, reaccionan, e intentan maximizar su bienestar—, tampoco puede ignorarse que estas estrategias pueden provocar graves pérdidas de privacidad y autonomía individual debido a que, por lo general, el individuo u hogar beneficiados deben demostrar la necesidad de acceder al programa. Esto propicia la “invasión” y la discrecionalidad en la actuación de las autoridades públicas, quienes pueden otorgar los beneficios como moneda de cambio de apoyos políticos (Auyero, 1998)<sup>41</sup>. De allí, a la “estigmatización” de la población beneficiaria, y al surgimiento de situaciones de corrupción en donde la autoridad que controla el proceso de la asistencia entrega la ayuda a cambio de favores de todo tipo, hay sólo un pequeño paso (Sen, 1994).

A diferencia de otros programas que lo antecedieron y en especial los de tipo *workfare*<sup>42</sup>, el pjhd tuvo una intención original claramente universalista en cuanto a su alcance. En este sentido, la extensión de la cobertura del Plan<sup>43</sup> y la letra del Decreto que le da origen, marcan un hito dentro de la corta historia de la política social compensatoria argentina en la medida que, más allá de su insuficiencia, renueva el compromiso del Estado con el derecho que tienen los sectores más desfavorecidos para obtener niveles de bienestar mínimos. Algo que, a lo largo de los años noventa, parecía olvidado.

El programa se diseñó tanto a partir de los antecedentes de política, como de la consideración del carácter excepcional de la coyuntura, y de los datos estadísticos disponibles<sup>44</sup>. Lo que mostraban los datos recogidos por las distintas ondas de la Encuesta

<sup>40</sup> Dada la diferencia de utilidad que genera una unidad de bien adicional a un hogar rico de un hogar pobre, se consiguen aumentos de bienestar superiores al restringir la ayuda sólo a los sectores menos privilegiados. El problema aquí surge, como en el caso del PJHD cuando la mitad de la población del país es pobre. La focalización deviene arbitraria, en la medida en que dará más importancia a la ausencia de determinado atributo o capacidad por sobre otro. Y los problemas para justificar esa decisión pueden ser de difícil resolución.

<sup>41</sup> El esquema “favores por votos” es uno de los peligros más severos que deben enfrentar las estrategias de focalización en contextos democráticos.

<sup>42</sup> El antecedente más importante fue el Plan Trabajar, en sus distintas versiones, tuvo vigencia entre 1996 y 2001.

<sup>43</sup> En enero de 2003, el número de beneficiarios era de aproximadamente dos millones de personas en todo el país.

<sup>44</sup> Véase el Anexo al final de este trabajo.

Permanente de Hogares, levantada dos veces al año por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, era que, por un lado, los sectores de actividad más afectados habían sido la construcción y las industrias manufactureras, mientras que los ocupados en el sector público habían sido los menos perjudicados en términos relativos. Y que, por otra parte, había aumentado tanto la proporción de trabajadores por cuenta propia como el subempleo, fenómeno que estaría denotando un aumento de la vulnerabilidad laboral a raíz de la menor cantidad de personas que gozaban de los beneficios de la seguridad social.

Era claro entonces, que una de las aristas de la estrategia política debía apuntar a impedir la agudización de un problema crítico como la pobreza por ingresos a través de transferencias monetarias condicionadas (Vos, *et al.*, 2001). Y, en principio, a partir de las primeras evaluaciones de impacto del plan, el efecto parece haber sido considerable. Los subsidios (unos cincuenta dólares por núcleo familiar, aproximadamente) recibidos por los beneficiarios significan, en promedio, en el Gran Buenos Aires, —la región con mayor cantidad de beneficiarios y donde el desempleo ha crecido más dramáticamente en los últimos años—, un 56% de sus ingresos totales (siempre, 2003).

Todo ello indicaría que la decisión original de los hacedores de política de convertir en “foco” —a través de los requisitos— a aquellos jefes de hogar formalmente desocupados no era criticable<sup>45</sup>. Por otro lado, y a favor del Plan, hay que decir que el pjhd intentó vincular la problemática de la pobreza en el hogar con el tema del empleo, recuperando por esta vía la imagen del trabajo como un derecho social, en lo que fuera una conquista histórica del Partido Justicialista y a la que el gobierno concedía una gran valor simbólico (Repetto, 2004).

Como ya se mencionó, el Plan recurrió, dadas las limitaciones de tiempo y de recursos, a una estrategia de autoselección de los beneficiarios, condicionada a una contraprestación laboral de al menos cuatro horas diarias y de no más de seis. En cuanto a los requisitos de ingreso, el pjhd, fue diseñado de una manera muy poco restrictiva, algo que a los ojos de los hacedores de política estaba justificado por distintas razones: la necesidad de evitar los costos administrativos y temporales de una identificación más rigurosa (los segundos eran clave dada la necesidad de evitar el acelerado deterioro de las condiciones de vida de los hogares en plena crisis), así como la intención de alcanzar una extensa cobertura a lo largo de todo el territorio nacional<sup>46</sup>. La magnitud de la crisis social parecía un argumento irrefutable a la hora de justificar tal elección.

<sup>45</sup> Si bien ello haría elegibles a muchos jefes ocupados en el sector informal de la economía, también es cierto que la contraprestación laboral, tal como fue esbozado más arriba, disminuía los incentivos de recurrir al PJHD para aquellos cuyo costo de oportunidad fuera superior al beneficio del Plan.

<sup>46</sup> Los beneficiarios serían aquellos hogares con jefes o jefas de hogar desempleados, que no acreditaran ingresos formales ni aportes a la seguridad social o recibieran beneficios de planes de empleo alternativos, y pudieran

Sin embargo, es sabido que cuando intentamos maximizar la cobertura de un programa de este tipo —como fue, en principio, la intención del gobierno argentino—, corremos el riesgo de incluir entre los beneficiarios a una buena cantidad de “no elegibles”<sup>47</sup>. Aun cuando se asuma que la autoselección con contraprestación podría ser un remedio para ello<sup>48</sup>, el poco rigor en el cumplimiento de los requisitos, y la falta de control administrativo resultaban elementos que podían contrarrestar esa intención.

Si a ello sumamos las críticas que recibió el programa a partir del surgimiento de evidencias de que los planes se distribuían en forma discrecional, y que aparecían entre los beneficiarios familiares de funcionarios, cónyuges o personas no desocupadas, vale la pregunta respecto de si el Plan incluyó entre sus beneficiarios —en forma mayoritaria— a los hogares más vulnerables, o simplemente se limitó a avanzar en el proceso de legitimación política del gobierno de transición, mediante la distribución de beneficios entre los sectores más “expresivos” en la manifestación del descontento social.

### ¿Eran más vulnerables los beneficiarios del PJHD?

Las evaluaciones de la cobertura del pjhd (Ravallion y Gallaso, 2003) hacen hincapié, para analizar los errores de inclusión y exclusión, en el cumplimiento de los requisitos estrictos del mismo por parte de los hogares beneficiarios. Esto es, como fue ya mencionado, un hogar con jefa/e de hogar desocupada/o y con niños menores a cargo.

---

acreditar la tenencia de al menos un menor de 18 años o de un hijo discapacitado de cualquier edad. No podrían ser beneficiarios aquellos desocupados que se encontraran participando al mismo tiempo en algún otro programa de empleo nacional, provincial o municipal ni quienes percibieran prestaciones provisionales y pensiones no contributivas. Es importante destacar también que el PJHD, si bien no aplica una estrategia técnica de focalización, si dirige su atención a los desempleados, corroborando el argumento presentado más arriba.

<sup>47</sup> En estadística, este fenómeno se denomina error tipo II o de inclusión. Significa no rechazar la hipótesis nula cuando es falsa. En este caso sería no rechazar como beneficiario a alguien que no cumple los requisitos. Por lo general suele ser menos grave que el error tipo I, o de exclusión, que implicaría, contrariamente, rechazar hipótesis nula cuando es verdadera; es decir, dejar fuera del programa a beneficiarios potenciales que sí cumplen con las condiciones de “elegibilidad”. Cuando las crisis económicas son de la profundidad y extensión de la argentina, los errores tipo II son menos costosos que los tipo I que, como no son independientes, aumentar la probabilidad de uno reduce la probabilidad de cometer el otro.

<sup>48</sup> La “autoselección” en presencia de contraprestaciones laborales y/o sociales<sup>48</sup>, ha adquirido buena reputación entre la comunidad académica en tanto estrategia de identificación de la población objetivo de las políticas sociales. A raíz de la existencia de “contraprestaciones” —como es el caso del PJHD— la estrategia de “autoselección” estructura incentivos de tal manera que los beneficiarios del programa sean efectivamente aquellos cuyo costo de oportunidad de participar sea menor al beneficio logrado por hacerlo. Esto último, de verificarse, estaría respaldando el criterio de equidad distributiva en el acceso, en la medida en que los beneficiarios del programa serían mayoritariamente los hogares más vulnerables (Sen, 1994).

No obstante, una evaluación que tome en cuenta el criterio de equidad distributiva con fundamento en el acceso de los más vulnerables, debe medir la eficacia de la cobertura incluyendo no sólo los requisitos del programa, que son indicadores necesarios pero no exhaustivos ni suficientes de la situación de vulnerabilidad de un hogar. Si partimos de un criterio de equidad que contemple la necesidad de asistir a los hogares más vulnerables a los efectos de *shocks* macroeconómicos como el vivido por Argentina en 2001–2002, debemos evaluar, por un lado, la eficacia de la cobertura del plan en función de indicadores de vulnerabilidad, y por otro —y a partir de allí— cuál era la probabilidad de ingresar como beneficiarios de los hogares más vulnerables. Esto último nos permite sacar conclusiones respecto de lo adecuado de un método como la autofocalización en contextos de emergencia como el descrito.

En un trabajo reciente, Corbacho, García Escribano, e Inchauste (2003)<sup>49</sup> presentan un modelo de los componentes de la vulnerabilidad de los hogares en Argentina, al momento de la crisis que desencadenó el diseño del pjd<sup>50</sup>. De acuerdo a la definición de Glewwe y Hall (1998: 181–206), los hogares más vulnerables son aquellos que han sufrido una mayor caída en sus ingresos durante la crisis económica (1998). En el caso argentino, el período analizado va de octubre de 2001 a mayo de 2002. Lo que Corbacho, García Escribano e Inchauste encontraron es que, a partir de la definición de “vulnerabilidad”<sup>51</sup> adoptada en este trabajo, los hogares

<sup>49</sup> Los resultados de la aplicación del modelo, nos brindan la caracterización de los jefes de hogares vulnerables—potencialmente beneficiarios del plan— así como un criterio para controlar en qué medida los hogares elegidos como beneficiarios responden a estas características. Cabe decir que la adopción de los resultados del modelo como insumo del trabajo responde a que éste último ha sido probado y ha respondido parsimoniosamente a las pruebas estadísticas.

<sup>50</sup> Para ver las particularidades del modelo aplicado por las citadas autoras remitirse al Anexo estadístico del capítulo, y para más detalle, a su documento de trabajo “*Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability*”. Washington, International Monetary Fund, WP/89/03, 2003.

<sup>51</sup> Pese a ser un término controversial, su importancia radica en que los “vulnerables” son aquellos que entran en categorías que exigen una acción positiva por parte del Estado (Figueira, 1998). Asimismo, identificar a ciertos sectores como “en riesgo” o “vulnerables” conduce a la política social o, al menos, a cuestiones que se vuelven parte de la agenda política. Y, en la medida en que existe, al interior de la sociedad, un consenso respecto de la necesidad de garantizar ciertos niveles de seguridad y protección ofreciendo servicios, bienes y políticas regulatorias en áreas como salud, educación, empleo y apoyo a la ancianidad, la identificación de los sectores y las áreas en riesgo se vuelve una actividad necesaria y continua. Sin embargo, dicho concepto no está exento de complejidad en la medida en que tanto las necesidades básicas, la pobreza, o los riesgos asociados a la falta de seguridad social, son muy subjetivos en su determinación, y puede darse el caso de que las percepciones al interior de la sociedad y entre ésta y el gobierno sean divergentes respecto de las estructuras legítimas de vulnerabilidad a ser atendidas (Figueira, 1998). En la década de 1990, este consenso fue muy débil y el Estado no actuó preventivamente, llegándose a la situación de 2001–2002. Allí sí entonces, ante lo dramático de la coyuntura, el diálogo y los acuerdos intersectoriales se revelaron necesarios como punto de partida para combatir la crisis. La Mesa del Diálogo Argentino constituyó, más allá de sus deficiencias, un hito en este sentido.

que experimentaron una caída en sus ingresos mayor al promedio eran aquellos: 1) con ingresos per cápita correspondientes a los deciles más bajos; 2) localizados en la regiones Nordeste o Pampeana; 3) con un número de integrantes en el hogar mayor al promedio; 4) con presencia de ancianos; 5) con un número de integrantes y de niños superior al promedio; 5) cuyos jefes eran varones; 6) poseían un nivel de educación primario o inferior; 7) estaban empleados en el sector privado\*; y 8) mayoritariamente en la rama de la construcción\*\*<sup>52</sup>.

De acuerdo al modelo (presentado en el Anexo estadístico), entonces las llamadas variables explicativas de la probabilidad son:

- Jefe de hogar varón.
- Jefe de hogar con bajo nivel educativo (primaria o inferior).
- Número de integrantes superior al promedio.
- Número de niños superior al promedio.
- Presencia de ancianos.
- Localizados en las regiones Nordeste y Pampeana.
- En situación de pobreza de ingresos (primeros cuatro deciles de la distribución).

Para evaluar la *equidad* del pjhd se utilizará un Modelo de Regresión Logística que calcula en qué medida la probabilidad de un individuo (desocupado y jefe de un hogar con la presencia de niños)<sup>53</sup> de acceder al pjhd como beneficiario, estaba en función de estos atributos. La ecuación que se utilizará es:

$$L_i = Ln \left( \frac{\pi_i}{1 - \pi_i} \right) = \beta_0 + \beta_{ij} \chi_{ij} + \varepsilon_i$$

donde  $L_i = Ln \left( \frac{\pi_i}{1 - \pi_i} \right)$  es el logaritmo natural de la probabilidad de acceder como beneficiario del pjhd (éxito) respecto de la probabilidad de no acceder (fracaso), y representa la variable dependiente (categórica). Esta variable “respuesta” estará en función del producto  $\chi_{ij} \beta_{ij}$ , donde  $\chi_{ij}$  es un vector de características que indican la vulnerabilidad del hogar y las  $\beta_{ij}$  son los coeficientes que miden el cambio en  $L$  a partir de cambios en  $\chi_{ij}$ <sup>54</sup>, sumado a un término independiente  $\beta_0$  y un error  $\varepsilon_i$ .

<sup>52</sup> Lo marcado con \* y \*\* son variables excluidas del modelo ya que sólo se pueden observar con el uso de datos de panel y el trabajo no contempla la utilización de esta herramienta.

<sup>53</sup> Estos eran los requisitos formales para poder inscribirse y ser dado de alta como beneficiario.

<sup>54</sup> Estos coeficientes expresan el cambio en logaritmo de las probabilidades de recibir un plan a partir de un cambio en los atributos de los beneficiarios. Las características que componen el vector  $x$  son las variables mencionadas más arriba.

Lo que este modelo permitirá estimar es, dadas las características socioeconómicas de un hogar al momento de implementarse el Plan, cuál era la probabilidad de ser beneficiario respecto de la probabilidad de no serlo para los hogares vulnerables.

Las variables asociadas a la vulnerabilidad del hogar utilizadas<sup>55</sup> en el modelo fueron:

*X1: IPCF* (Ingreso per cápita familiar)

*X2: Niv\_Educ* (Nivel educativo del jefe)

*X3: Per\_hog* (Número de integrantes del hogar)

*X4: Niños14* (Niños en edad no laboral)

*X5: Sex\_jef* (Sexo del jefe de hogar)

*X6: Regiones* (Región donde se localiza el hogar)

*X7: May\_60* (Presencia de mayores de 60 años en el hogar)

Con excepción de las variables *IPCF* (Ingreso per cápita familiar) y *Per\_hog* (Número de integrantes del hogar) que son numéricas, el resto fueron codificadas de manera que un aumento en el valor de la categoría implicara una mayor vulnerabilidad. A su vez en todos los casos, menos en “Ingreso per cápita”, se esperaba que, a medida que aumenta el valor de estas variables, la probabilidad de ser beneficiario del pjhd también aumentara.

Conforme se comprobara esta relación estadística, podríamos decir que el Plan Jefes y Jefas, pese a todas sus deficiencias, ha permitido un mayor acceso a los sectores más vulnerables. Esto último, desde la concepción adoptada en este trabajo, daría lugar a emitir un juicio a favor de su carácter equitativo.

Para ello se utilizaron datos de la Encuesta Permanente de Hogares realizada dos veces al año por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (indec) de la onda octubre del año 2002. Ellos permiten identificar a los beneficiarios del pjhd y analizar sus características. La base de datos utilizada incluyó sólo a aquellas personas que cumplían con los requisitos formales para ingresar al plan (a todos aquellos desocupados con presencia de niños en el hogar) y fue dividida en dos grupos: los que eran beneficiarios y los que no, que constituían el 49% y 51% del grupo analizado, respectivamente. A través de la metodología estadística se calculó si, efectivamente, los más vulnerables (en función de las características de vulnerabilidad enunciadas más

<sup>55</sup> En el Anexo se presentan los rangos de los valores susceptibles de ser adquiridos por las variables.



arriba) tenían una mayor probabilidad de acceder al Plan, dada la población que finalmente fue beneficiada. A continuación, presentamos los resultados.

**Cuadro 1**  
**Bondad de ajuste del modelo<sup>56</sup>**

Observado		Predicho		
		Beneficiario del Plan		% Correcto
		No Beneficiario	Beneficiario	
Beneficiario del Plan	No beneficiario	1883	565	76.9
	Beneficiario	665	1664	71.4
Porcentaje Total				74.3

Pseudo R2: .366

En los datos presentados puede verse que el modelo predice relativamente bien las probabilidades de un hogar para acceder como beneficiario del pjd a partir de su vulnerabilidad, tal como aquí ésta fue definida<sup>57</sup>. El modelo aplicado predice en un 71.4% de los casos el beneficio del pjd para un hogar con características asociadas a la vulnerabilidad, mientras que lo hace mejor aún cuando debe estimar la probabilidad de un hogar no vulnerable de quedarse fuera del programa. En este caso, la bondad de la predicción alcanza casi un 77%, mientras que la variabilidad está explicada en un 37%.

A continuación se presenta la gráfica de los grupos observados (beneficiarios y no beneficiarios) y de las probabilidades predichas de cada uno, donde quedan expuestos los errores de inclusión y exclusión de una manera más esquemática.

<sup>56</sup> Esta tabla muestra qué tan bien el modelo predice a los beneficiarios del PJD en función de su vulnerabilidad. Un 75% del total está bien predicho. La pseudo R2 muestra qué proporción de la variabilidad es explicada por el modelo.

<sup>57</sup> Más allá de que debe ser resaltado que no todas las variables asociadas a la vulnerabilidad tienen el mismo poder predictivo ni van en la dirección prevista.



donde  $EC$  es la eficacia de la cobertura,  $DC$  es déficit de cobertura o error de exclusión, y  $SC$  es la sobrecobertura o error de inclusión. A su vez,

$$DC = PNOB / POP$$

$$SC = PNOB / TPB$$

donde  $PNOB$  es la población no elegible que fue beneficiada por el Plan, mientras que  $POP$  es la población elegible programada y  $TPB$  es el total de la población beneficiada. A partir de las cifras obtenidas en la regresión, tenemos que:

$$DC = PNOB / POP = 665/2229 = 29,8\% \text{ (error de exclusión)}$$

$$SC = PNOB / TPB = 665/2894 = 30,1\% \text{ (error de inclusión)}$$

$$EC = (1 - .298) - .229 = .473 \text{ (eficacia de la cobertura)}$$

Para aclarar los resultados, hay que decir que la “cobertura perfecta” se da cuando  $EC = 1$ , y que cuando  $EC = -1$  estamos ante una “cobertura totalmente errónea”. Por su parte, cuando  $EC = 0$ , se dice que la cobertura es aleatoria. De acuerdo a las cifras que miden la eficacia de la cobertura del pjd en función de la vulnerabilidad de los hogares que cumplen con sus requisitos, estamos frente a una cobertura cercana a lo aleatorio<sup>58</sup>.

Por otro lado, y tal como se intuía: a) la probabilidad de ser beneficiario del Plan disminuye cuando aumenta el ingreso per cápita; b) contrariamente a lo que establece la teoría, los hogares con jefas de hogar mujeres tenían una probabilidad de acceder al Plan como beneficiarias mayor que la de los varones; c) a su vez, se constató que la presencia de ancianos en el hogar tampoco aumentaba la probabilidad de ser beneficiario respecto de no serlo; d) el número de personas en el hogar sí aumentaba la probabilidad de ser beneficiario del programa; e) con respecto al nivel educativo, si bien hay una mayor proporción de beneficiarios entre los niveles básicos (53% del total de los beneficiarios tienen sólo educación primaria o inferior), esta variable del modelo no resultó estadísticamente significativa; y f) la variable región geográfica ayudó a explicar, en algunos casos, la relación entre vulnerabilidad y probabilidad de ser beneficiario; es decir en tanto aumente la vulnerabilidad (lo cual se mide por la caída en los ingresos promedio de los hogares allí localizados entre octubre de 2001 y mayo de 2002) de las regiones, también lo hace su probabilidad de tener beneficiarios del Plan respecto de la región de referencia. Esto es particularmente en el caso de las regiones del no a,

<sup>58</sup> El autor agradece en forma particular los enriquecedores comentarios del Dr. Rolando Franco, para la realización y armonización del análisis acerca de la eficacia de cobertura del programa aquí realizado.

Cuyo y Pampeana. Aquí hay que tener en cuenta que las diferencias en la cantidad de hogares entrevistados por región pueden estar afectando la estimación.

En definitiva, el análisis muestra que, en una proporción considerable (71%), los beneficiarios del pjhd se encontraban entre los más vulnerables y que entre los que no accedieron al Plan, un 77% estaba en una situación de vulnerabilidad menos aguda que los efectivamente beneficiados. A instancias de los supuestos, estos hallazgos estadísticos reflejan que la estrategia de autofocalización del pjhd fue efectiva en la identificación de los hogares vulnerables, si bien la eficacia de la cobertura estuvo lejos de ser perfecta<sup>59</sup>. Se presenta a continuación un planteamiento preliminar acerca de otros factores que podrían ayudar a explicar tales comportamientos.

### **Una explicación complementaria plausible: la activación de la voz como un atajo para acceder a la política social**

La argumentación teórica, en este punto, se apoya en un conocido texto de Albert Hirschman, *Salida, voz y lealtad* (1977). Para expresarlo en términos de dicho autor, “existen distintos mecanismos para intentar contrarrestar el deterioro de la calidad en la provisión de bien, ya sea este público o privado”. La “salida”, dice Hirschman pertenece al campo económico. La “voz”, al político. El cliente insatisfecho con el producto de una empresa que se pasa a otra, hace uso de la competencia que rige al mercado para defender su bienestar o mejorar su posición. “La voz por su parte es un concepto más confuso, que va desde el débil murmullo hasta la protesta violenta; implica articular las opiniones críticas, es directo, no puede esconderse en el anonimato. La voz es la acción política por excelencia” (Hirschman, A., 1977: 23–24).

De tales palabras se desprende que la salida es un mecanismo más efectivo en el mercado y que la voz lo es en la arena política. La empresa podría preocuparse si los clientes expresaran descontento con la calidad de sus productos, pero mucho más si éstos dejaran de comprarlos. En este caso, una recompensa y/o una rápida mejora de la calidad se revelarían como estrategias prioritarias. Por otro lado, es muy probable —y recientes investigaciones comienzan a echar luz sobre este problema (Ver Ramírez, 2004)— que los gobiernos democráticos no se cuestionen la existencia de mecanismos

<sup>59</sup> En términos internacionales, el desempeño de la focalización del PJHD no ha sido desdeñable. Al compararlo con el programa “Bono Solidario” implementado en Ecuador en 2000 ante la crisis económico-financiera que derivó en la dolarización, notamos que este último tuvo problemas de subcobertura similares si bien controló mejor los problemas de sobrecobertura (Ramírez, mimeo, 2002). En el caso del Programa “Progresá”, implementado en México hasta el 2000 y luego transformado en el programas “Oportunidades”, los errores de inclusión y exclusión fueron muy similares al del PJHD (un 28% en cada caso), (Ver Progresá-Sedesol, 2000).

de “pseudo-salida” (ausentismo electoral, disminución de la participación ciudadana, apatía respecto de los problemas públicos, desconfianza en las instituciones) por parte de su “clientela”. De alguna manera es creíble, incluso, que la fomenten. En cambio, la activación de la “voz”, de la protesta ciudadana y de la violencia social que amenazan el orden político —esto último fue muy claro durante la crisis argentina—, parecen ser una manera más eficaz de presionar a los gobiernos para la consecución de políticas públicas favorables.

En lo que hace a los objetivos de este trabajo, y siguiendo esta línea argumental, las preguntas a responder serían, por un lado, en qué medida los planes de empleo se han transformado en una herramienta política a través de la cual los gobiernos cooperan a los movimientos opositores con alta capacidad de activación de la voz; y, por otro, si estas manifestaciones violentas han sabido constituirse en un instrumento de chantaje para obtener políticas sociales favorables.

Difícilmente la evidencia empírica mostrada en esta sección arroja resultados contundentes. En el caso argentino, los procesos de desindustrialización, desestructuración productiva, fragmentación y desprotección de la fuerza de trabajo y ajuste estructural al interior del Estado, motivaron, como se ha visto, el surgimiento de movilizaciones sociales, primero esporádicas y luego cada vez más organizadas, en demanda de fuentes de trabajo.

El actor social nacido al abrigo de esta situación, las organizaciones “piqueteras”, hicieron de la activación de la voz, y de las protestas sistemáticas a través de los cortes de ruta, su arma más poderosa. Un recurso a través del cual han conseguido distintos logros, y que les ha permitido consolidar su poder social, fundamentalmente a lo largo del territorio conurbano bonaerense.

Por su parte, los distintos gobiernos contra los que se han enfrentado entre 1997 y 2002, han mantenido una postura similar, pero no por ello exitosa. Menem (entre 1997 y 1999), De la Rúa (entre 1999 y 2001), y Duhalde durante el 2002, comenzaron su relación con los piqueteros en medio de la desconfianza y el enfrentamiento<sup>60</sup>. En los tres casos, la estrategia gubernamental debió disminuir sus pretensiones, asumiendo y aceptando la capacidad de chantaje de los piqueteros, y admitiendo sus condiciones en la mesa de negociación.

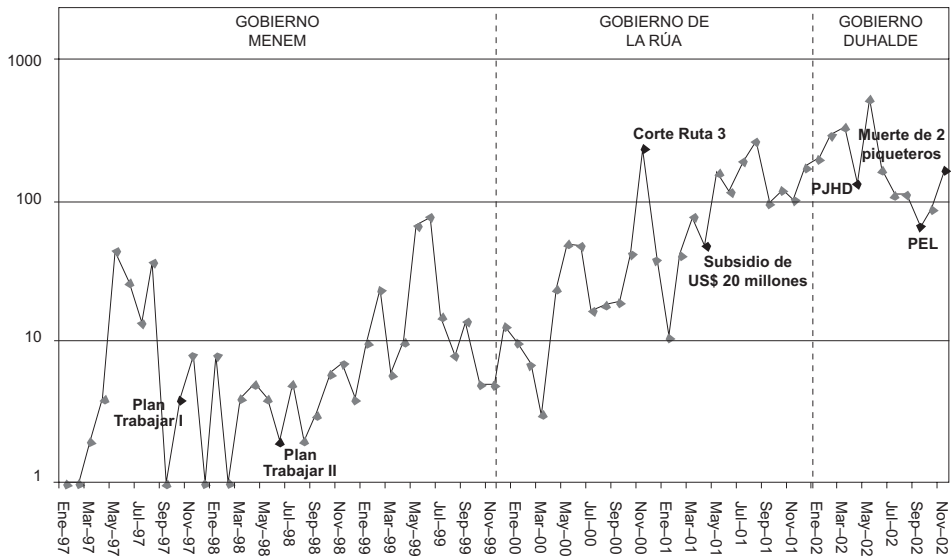
Menem comprometió decenas de miles de Planes Trabajar para lograr la desactivación de los múltiples conflictos surgidos como hongos a lo largo de todo el país en abril de 1997 (Svampa y Pereira, 2003). De la Rúa, a través de su Ministra de

<sup>60</sup> En el caso de Duhalde, originalmente la postura no era de confrontación, más bien era resultado de la inercia en la relación de los piqueteros con el gobierno, heredada de la época de Fernando de la Rúa. De todas formas, la relación no tardó mucho en deteriorarse, en particular con los sectores más radicales del movimiento de desocupados.

Trabajo, Patricia Bullrich firmó, en abril de 2001, un acuerdo por el que se comprometía a transferir veinte millones de dólares a los piqueteros que durante tres semanas cortaron la ruta 3, una de las arterias agroindustriales más importantes del país (Caparrós, 2002). Duhalde, finalmente, una vez cerrado el padrón del Plan Jefas y Jefes de Hogar, debió rescatar el Programa de Emergencia Laboral, en julio de 2002, luego de vivir entre abril y junio de ese año, la época más conflictiva<sup>61</sup> (en términos de número de cortes de ruta a nivel nacional) desde que comenzaron esta clase de manifestaciones en 1996.

¿Tuvieron estas políticas de cooptación algún resultado sobre la disminución de la conflictividad? La siguiente gráfica muestra la relación entre los picos de protesta social y la implementación de políticas sociales para el empleo por parte de las autoridades.

Gráfica 2  
Evolución del número de cortes de ruta por mes



Elaboración propia con base de datos del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría [www.nuevamayoria.org](http://www.nuevamayoria.org)

<sup>61</sup> El 26 de junio de 2002, la policía mató a dos manifestantes piqueteros durante un corte de ruta en Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

La gráfica presentada muestra cierta relación entre el número de cortes de ruta y las respuestas políticas de los gobiernos. La relación parece ir marcada por la siguiente lógica: deterioro en las condiciones de vida, activación de la voz en búsqueda de respuestas por parte de los gobiernos, indiferencia aparente de estos últimos, escalada del conflicto y endurecimiento “piquetero” en caso de no recibir respuesta, y finalmente, la negociación, que parece terminar siendo “leonina”, en todos los casos, para las autoridades gubernamentales.

Al momento de analizar las estrategias de cada uno de los actores, cabe decir que pareciera que las organizaciones que forman el movimiento de desocupados han sacado buenos réditos de su representación. Y esto último no implica ninguna consideración peyorativa. Es decir, ante la probabilidad de que el conflicto se escape de las manos, los gobiernos pactan. Y pactan, por lo general, porque necesitan legitimar frente a los sectores más desfavorecidos y/o más descontentos, las políticas públicas implementadas previamente y que son las causantes del deterioro social que ha propiciado el surgimiento de estos actores.

Un segundo camino utilizado para rastrear la relación entre activación de la voz de protesta y distribución de planes sociales es el análisis de la concentración territorial del pjhd en aquellos municipios con un mayor grado de penetración de las organizaciones “piqueteras”. A continuación se presenta un análisis de conglomerados<sup>62</sup> para saber si, efectivamente, en los municipios del Gran Buenos Aires, la presencia de movimientos “piqueteros” a nivel territorial ha tenido alguna incidencia significativa para que reciban una mayor cantidad de planes sociales.

La muestra está conformada por 24 municipios o partidos de la región del Gran Buenos Aires. En esta región se encuentra la mayor concentración territorial tanto de organizaciones de desocupados como de beneficiarios del pjhd. Para analizar si existía alguna vinculación entre estas variables que explicara una mayor concentración de planes sociales a partir de la presencia de organizaciones piqueteras se introdujo una variable de control, —% de Necesidades Básicas Insatisfechas (nbi) por municipio— que pudiera estar, a su vez, relacionada con el volumen de beneficios recibido por cada municipio, y que fuera susceptible de agrupar a las observaciones en torno a sus valores.

Seguidamente, se presenta el cuadro con los datos correspondientes a dichos municipios.

<sup>62</sup> Esta técnica permite conformar grupos (en este caso de municipios) a partir de la consideración de las distancias más pequeñas que separan entre sí a las unidades de análisis. Estas distancias toman en cuenta la posición espacial de cada individuo (municipio) en función de todas los atributos (variables) que se le asignan.

**Cuadro 2**  
**Porcentaje Planes entre hogares, NBI y Presencia de Organizaciones “Piqueteras”**  
**(Municipios del Gran Buenos Aires)**

	POP	Pjhd/hogares	% NBI
La Matanza	1	22.1%	16.8
Merlo	0	29.2%	19.8
Lomas De Zamora	1	22.5%	14.2
Quilmes	1	24.7%	14.7
Florencio Varela	1	31.2%	26.7
Moreno	0	27.3%	22.0
Almirante Brown	1	18.4%	16.3
General San Martín	0	20.5%	11.0
Lanús	1	16.6%	9.9
Malvinas Argentinas	1	24.8%	19.8
Avellaneda	1	21.4%	9.3
José C. Paz	1	25.6%	23.1
Berazategui	1	18.5%	16.6
Tigre	1	15.6%	17.6
Tres de Febrero	0	13.6%	7.6
Esteban Echeverría	1	17.9%	17.5
San Miguel	0	14.9%	15.1
Morón	0	10.6%	6.8
Hurlingham	0	16.2%	11.1
Ituzaingo	0	13.6%	9.3
San Isidro	0	7.1%	7.0
San Fernando	0	9.4%	13.5
Vicente López	0	4.0%	4.3

Elaboración propia con base en datos INDEC (2002), *Diario Clarín* (2003).

POP (Presencia de organizaciones piqueteras).

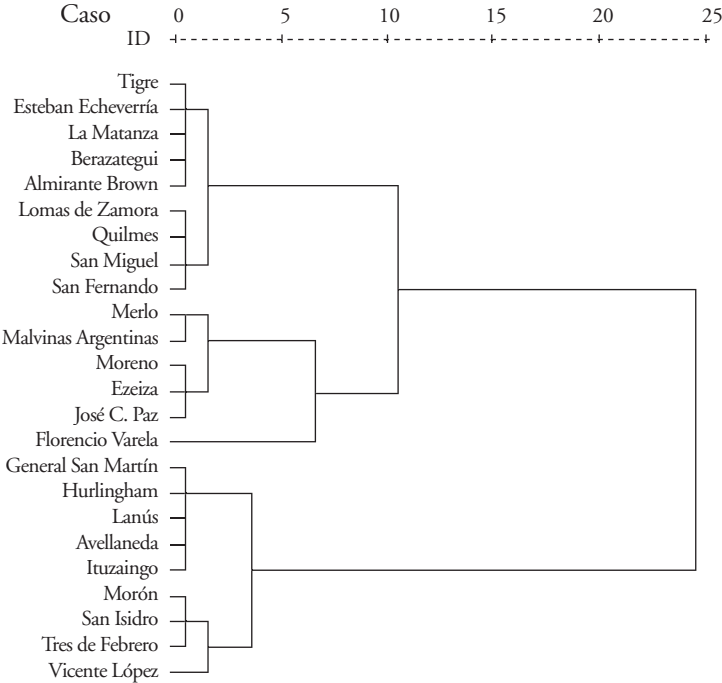
Los datos de NBI corresponden a 2001.

En función de estos datos se realizó el análisis de conglomerados jerárquicos para divisar cómo se daba el agrupamiento entre los municipios. De antemano, el hecho de que la presencia de movimientos piqueteros estuviera medida a través de una variable dicotómica sugería que difícilmente los datos se agrupaban en derredor de este atributo.



A continuación se muestra el dendrograma con los conglomerados, que el análisis fue reuniendo y la lógica de agrupamiento en función de las tres variables utilizadas:

**Gráfica 3:**  
**Dendrograma de conglomerados: municipios del GBA**



Elaboración propia con base en datos del Censo Nacional 2001, *Diario Clarín* (2003) y Ministerio de Trabajo (2004).

El análisis de conglomerados se puede realizar de manera sucesiva en función de la cantidad de grupos que se quieran formar. El dendrograma muestra cómo se han ido agrupando los municipios entre sí a partir de su menor distancia, primero individualmente y luego entre grupos hasta conformar el total. El número de grupos obtenido estará en función del lugar en el que se quiera hacer la división.

En este caso, vemos que las vinculaciones están mayormente explicadas por las variables porcentaje de nbi y porcentaje de Planes entre hogares. De hecho, si dividiéramos el grupo total de municipios en cuatro obtendríamos una clasificación casi igual a la utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos para sus análisis,

y que fue hecha con el objetivo de reunir los municipios de la región a partir de sus indicadores sociodemográficos<sup>63</sup>.

Esta evidencia empírica nos mostraba que el porcentaje de necesidades básicas insatisfechas del municipio tenía una relación más estrecha con el volumen de beneficiarios del pjhd otorgado al municipio que la presencia de organizaciones de desocupados. Para confirmar numéricamente esta relación se muestra a continuación un cuadro de correlaciones entre las tres variables.

**Cuadro 3**  
**Grado de correlación entre NBI, Piqueteros y Planes sociales**

		Piqueteros	Benf/hog	NBI
Piqueteros	r de Pearson	1.000	.422*	.379
	Sig.		.040	.067
	N	24	24	24
Benf/hog	r de Pearson	.422*	1.000	.812**
	Sig.	.040		.000
	N	24	24	24
NBI	r de Pearson	.379	.812**	1.000
	Sig.	.067	.000	
	N	24	24	24

\* Correlación significativa al 0.05 (2-tailed).

\*\* Correlación significativa al 0.01 (2-tailed).

Este cuadro muestra que la relación entre nbi y número de beneficiarios del pjhd es significativa y fue la que permitió la agrupación de los municipios en los conglomerados mostrados arriba, motivo por el cual, al menos a partir de esta metodología,

<sup>63</sup> La metodología utilizada está basada en la correlación de variables, que son las siguientes: – % de población cubierta por algún sistema de salud; – % de hogares con ingresos per cápita en los cuatro primeros deciles; – % de hogares con jefes con educación primaria incompleta; – % de viviendas con baño de uso exclusivo. Mediante técnicas estadísticas se establecieron los siguientes grupos: Conurbano bonaerense 1 (CB1): San Isidro y Vicente López; Conurbano bonaerense 2 (CB2): Avellaneda, La Matanza 1 (el partido de La Matanza fue dividido en dos zonas diferenciadas, Morón, General San Martín y Tres de Febrero; Conurbano bonaerense 3 (CB3): Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes; Conurbano bonaerense 4 (CB4): Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, La Matanza 2, San Fernando y Tigre. Como esta clasificación se realizó para los 19 partidos del Gran Buenos Aires, los nuevos partidos (cuando reemplazan a uno anterior, como es el caso de General Sarmiento) se consideran dentro del mismo conurbano en que quedó ubicado el partido anterior, aun cuando no se ha estudiado si, analizados de manera separada, alguno de ellos no hubiera integrado otro conurbano. Este es el caso del antiguo partido de Morón, constituido ahora por Morón, Hurlingham e Ituzaingó; y también el de General Sarmiento, que ha desaparecido, dejando en su lugar los partidos de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel. Fuente: Documento “¿Qué es el GBA?” (INDEC, 2003).

la evidencia empírica de la relación entre protesta social y distribución de Planes Jefas y Jefes de Hogar es más débil de lo esperado.

## Conclusiones

Antes que nada debe decirse que las características socioeconómicas asociadas a la vulnerabilidad de los hogares parece explicar en buena medida la probabilidad de que un hogar sea beneficiario del Programa Jefas y Jefes de Hogar.

El hecho de que la vulnerabilidad de los hogares no explique por completo la distribución de beneficios no resulta desalentador a los objetivos de esta reflexión. En la medida en que —como intentó dejarse en claro— las consideraciones políticas pueden haber resultado un determinante adicional en la selección de beneficiarios del pjhd, todavía queda tela por cortar.

Como resultado de la investigación y de la aplicación del modelo estadístico, debe destacarse que el Plan Jefas y Jefes de Hogar, a pesar de contar —de manera innegable— con deficiencias administrativas producto de la discrecionalidad política y de la masividad de su cobertura, ha centrado sus beneficios sobre los hogares más vulnerables de la sociedad argentina<sup>64</sup>. Tanto en términos de la composición, localización geográfica, nivel educativo del jefe, o ingreso per cápita del hogar, los beneficiarios del pjhd son mayoritariamente individuos en riesgo, sin protección social de ninguna índole que resultan ser los más afectados en situaciones de crisis económicas como la que azotó a Argentina entre octubre de 2001 y mayo de 2002<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> No debe olvidarse que la dimensión de la crisis constituía un factor contextual esencial. Actuar rápido era una necesidad, y la emergencia impide muchas veces que “darle a muchos” vaya de la mano con “darle sólo a aquellos que necesitan”.

<sup>65</sup> Otro fenómeno destacado, es que la política social de tipo compensatorio en Argentina ha mostrado largamente sus limitaciones. La recurrencia permanente en el diseño de “programas de emergencia” ya sean alimentarios, sanitarios o de empleo, es un indicador de la falta de sostenibilidad de los resultados sociales de estas políticas. Las raíces de los problemas que generan las necesidades que estos programas intentan mitigar permanecen inalteradas. El Estado a partir de los noventa se ha inmiscuido en la realidad de estas poblaciones objetivo, pero se ha retirado de la regulación de las lógicas de reproducción económica y representación política que hacen posible el crecimiento de la brecha de ingresos entre ricos y pobres, el desempleo, y el empobrecimiento generalizado. Y las organizaciones surgidas en representación de aquellos intereses que el Estado ha dejado de proteger, los desocupados por ejemplo, han adquirido una lógica clientelar que las fragmenta, diluye su contenido y las enfrenta con el resto de la sociedad. La adopción de un modo de representación de intereses similar al esgrimido por el sistema político y la explicitación de un *modus operandi* según el cual se chantajea a la autoridad a través del deterioro del orden social e institucional para obtener réditos económicos más o menos inmediatos, puede tener motivaciones estratégicas, pero debilita el apoyo de otros actores a raíz de lo que se considera un vaciamiento moral del justo reclamo a favor de nuevas transformaciones en el mundo laboral.

Respecto de la relación entre activación de la voz y obtención de beneficios sociales, si bien los datos estadísticos no son demasiado favorables al respecto, la evidencia documental (no presentada aquí por motivos de espacio<sup>66</sup>) indica que, efectivamente, la relación existe e incluso es reconocida por los mismos actores (Del Tronco, 2004). En Argentina, con la explosión del desempleo en la década de los noventa, y desde el surgimiento de los “piqueteros”, los niveles de activación de la voz y de violencia social han crecido enormemente, y ello ha disparado respuestas gubernamentales asociadas al beneficio de estos sectores descontentos. El primer dato relevante en este sentido es que para diciembre de 2002, las organizaciones “piqueteras” manejaban más de 150.000 Planes a nivel nacional y de que su otorgamiento suele estar vinculado con una disminución en su actividad de protesta expresada en los ya clásicos cortes de ruta<sup>67</sup>. Sin embargo, a través de los datos disponibles, no fue posible obtener una prueba estadística contundente al respecto.

En este sentido, nos encontramos lejos de agotar el análisis. Tanto el Plan Jefas y Jefes de Hogar, como el fenómeno de los movimientos de desocupados autodenominados “piqueteros” han comenzado a ser objeto de muchos estudios, la mayoría de ellos de tipo periodístico o documental. Día a día, estos trabajos aclaran las irregularidades detectadas en la asignación de los beneficios, y surgen nuevas evidencias que confirman la espuria, pero visible relación entre clientelismo y política social.

Por esto, debe ofrecerse una explicación de los motivos por los cuales se decidió analizar la activación de la voz como mecanismo de desestabilización y deslegitimación política —y posible mecanismo distorsionador en la selección de beneficiarios del pjd— y dejar de lado el abordaje de una problemática insoslayable como el “clientelismo”. La decisión se apoya en dos razones: la primera es que el clientelismo como tal es un fenómeno complejo, multifacético, y en este caso, su existencia no reflejaba un cuestionamiento político a la autoridad del gobierno de transición, sino más bien una base de sustentación política para obtener el apoyo (al menos en términos de “silencio leal”) de los más desfavorecidos. La segunda explicación se apoya en el hecho de que el clientelismo, al menos en el Gran Buenos Aires, si bien es un fenómeno extendido, suele ser una relación que se establece con los sectores económicamente más vulnerables y menos contestatarios<sup>68</sup>. Las relaciones “clientelares”, constituyen actualmente, de hecho, una red de contención frente a una crisis como la que sacudió

<sup>66</sup> Ver el Capítulo 2 del documento “Respuesta política o política social: criterios determinantes para la selección de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar”; Trabajo de Tesis para la obtención del Título de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO-México, julio de 2004.

<sup>67</sup> Y ser en función de demandas que muy pocos se atreverían a cuestionar.

<sup>68</sup> Su lealtad política al Partido Justicialista (Peronismo) y las distintas características que esta lealtad adopta fue detallada con singular lucidez por Auyero (1998).

a la Argentina en 2001–2002. Esto último nos da cierta pauta para sostener que, analizar las estructuras políticas al servicio de la asistencia social del Gran Buenos Aires, ayudaría pero no sería suficiente para explicar los errores de inclusión y exclusión en la identificación de beneficiarios del pjh<sup>69</sup>.

Todo lo que este trabajo puede afirmar a modo de conclusión, y desde una perspectiva de política pública, es que en situaciones de emergencia como la descrita, una cobertura amplia como fue la del Plan Jefas y Jefes de Hogar —a partir de un mecanismo de autofocalización—, puede contribuir, en condiciones de eficacia de cobertura mínimas, tanto a disminuir la vulnerabilidad de los hogares (con sus consecuencias sobre la equidad distributiva), como a desactivar la protesta social. Más allá de la evidencia empírica, los documentos revisados y los testimonios recogidos muestran la existencia de una relación entre activación de la protesta y obtención de beneficios, que no es lineal pero sí evidente. En el futuro, ello sugiere la necesidad de profundizar el análisis al menos desde dos perspectivas: la primera relacionada con un enfoque de política pública, destinada a analizar la viabilidad de configuraciones institucionales inclusivas, donde los derechos ciudadanos —vigentes y universales— impidan el tutelaje (y, por tanto, la falta de libertad) a que se ven constreñidos los sectores más desfavorecidos. La segunda, más vinculada a enfoques sociológicos y/o antropológicos que permitan un mayor acercamiento a las personas que integran estos movimientos, sus motivaciones, sus logros, y su autopercepción del fenómeno de protesta, como estrategia de supervivencia frente a la exasperante falta de oportunidades que les depara la cotidianeidad.

---

<sup>69</sup> Independientemente de los casos de corrupción en los que funcionarios públicos inscribían como beneficiarios a parientes o amigos.

## Anexo estadístico

Modelo aplicado para la determinación de los hogares más vulnerables en Argentina, a mayo de 2002 (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003).

A través de una regresión *logit* que incluye características socioeconómicas del hogar, las autoras pretenden definir a los grupos socioeconómicos más vulnerables a partir de la siguiente ecuación:

$dLHY_{h,r,t} = \log\left(\frac{Yhogar_{h,r,t}}{Yhogar_{h,r,t-1}}\right)$  sobre un vector de características del jefe de hogar  $\chi_{h,r,t-1}$ ; y un vector de características del hogar,  $W_{h,r,t-1}$ ; más variables categóricas indicativas de tiempo  $\tau_{t-1,t}$  y de regiones geográficas,  $\theta_r$ ; y un término constante  $\psi$ . El subíndice  $h$  indica a los hogares; el subíndice  $t$  indica tiempo, y el subíndice  $r$  indica región geográfica.

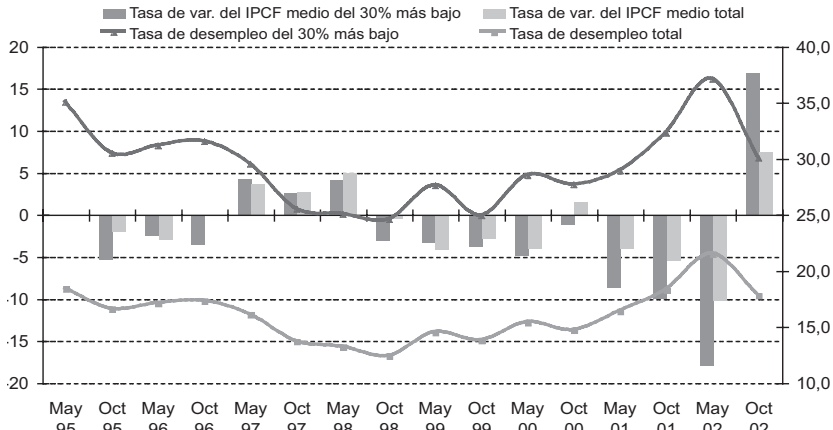
El bienestar de los hogares es medido a través del logaritmo del ingreso total de los hogares,  $Yhogar$ . Los términos de interacción de las características con la *dummy* del año  $\tau_{\text{octubre 01, mayo 02}}$  son incluidas para probar las diferencias en los coeficientes betas para dicho período, antes y después del estallido de la crisis. Se estimó una ecuación usando una especificación de efectos aleatorios para el término del error:

$$\log\left(\frac{Yhogar_{h,r,t}}{Yhogar_{h,r,t-1}}\right) = \psi + \tau_{t,t-1} + \theta_r + \beta^1 * \chi_{h,r,t-1} + \tau_{\text{octubre 01, mayo 02}} + \\ + \bar{\beta}^1 * \chi_{h,r,t-1} + \beta^2 * W_{h,r,t-1} + \tau_{\text{octubre 01, mayo 02}} * \bar{\beta}^2 * W_{h,r,t-1} + \varepsilon_{h,r,t}$$

El vector de características del jefe de hogar incluye género, años de escolaridad, edad, si está o no ocupado, tipo de empleo actual o anterior (privado o público), duración del último empleo, cantidad de años esperados que dure su empleo, sector económico en el que se desempeña y tipo de empleo —formal o informal—. Con respecto a las características del hogar, se toma en cuenta la región geográfica donde se encuentra el hogar, el porcentaje de niños menores de 15 años, el porcentaje de personas con ingreso, la presencia de ancianos y el ingreso per cápita.

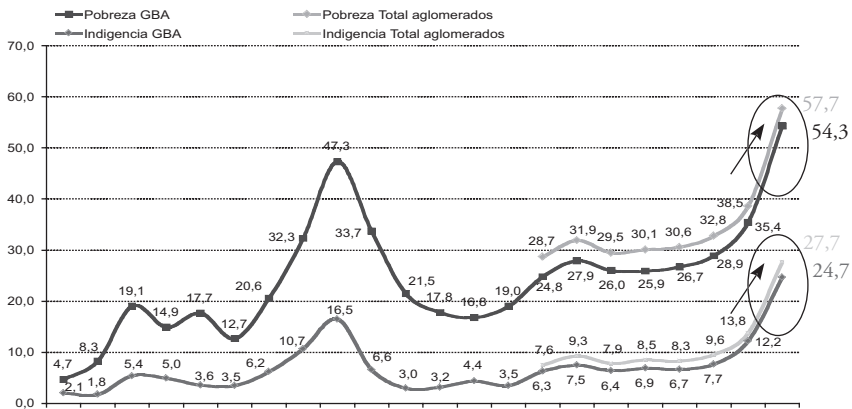
En este modelo, un hogar con un cierto estatus socioeconómico es más vulnerable cuando los coeficientes de beta para cada situación particular son negativos. A través del control de las *dummies* de región, una beta negativa indicaría que el grupo con esas características experimentó un deterioro en su bienestar mayor que el promedio, manteniendo constantes el resto de las características (Corbacho, G. Escribano, e Inchauste, 2003).

**Gráfica 1**  
**Evolución del ingreso per cápita familiar y tasa de desempleo**  
**(total y 30% más pobre)**



Fuente: SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, 2003.

**Gráfica 2**  
**Evolución de los índices de pobreza e indigencia en Argentina**  
**(1974–2002)**



Fuente: SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social, 2003.

## Bibliografía

- Altimir, O., Beccaria, L., 1999, *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, núm. 28, julio, www.eclac.org
- Altimir, O., Beccaria, L., et al., 2001, *La desigualdad en la distribución del ingreso: un análisis de sus determinantes*, mimeo.
- Auyero, J., 2001, *La política de los pobres*, Buenos Aires. Cuadernos Argentinos Manantial.
- Bayón, M.C. y Saraví, G., 2003, “Vulnerabilidad social en la Argentina de los años noventa: impactos de la crisis en el Gran Buenos Aires”, en R. Katzman y G. Wormald (coords.), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y la exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Cebra, Fundación Ford.
- Caparrós, M., 2002, *¿Qué país?*, Buenos Aires, Atlántida.
- Corbacho, A., G. Escribano, M., e Inchauste, G., 2003, *Argentina: Macroeconomic Crisis and Household Vulnerability*, Washington, International Monetary Fund, WP/89/03.
- Esping-Andersen, G., 1993, *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia, Ediciones Alfons El Magnanim, Institució Valenciana d’Estudis i Investigació.
- Filgueira, F., 1997, “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada”, en Roberts, B. (ed.), *Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social*, San José de Costa Rica, FLACSO.
- Franco, R., 2002, “Principios e instrumentos para la gestión social”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 octubre.
- Glewwe, P. and Hall, G., 1998, “Are some groups more vulnerable than others? Hypothesis test based on Panel Data from Perú”, in *Journal of Developments Economics*, vol. 56, June.
- Hirschman, A., 1977, *Salida, voz y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Lewkowicz, I., 2002, *Sucesos argentinos: cacero-lazo y subjetividad posestatal*, Buenos Aires, Paidós.
- Lindemboim, J. y Danani, C., 1991, *Trabajo y política*, Buenos Aires, Biblos.



- Linz, J., *El quiebre de las democracias*, Madrid, Alianza.
- PROGRESA, 2000, *Metodología para la selección de beneficiarios*, México, SEDESOL.
- Ramírez Gallegos, R., 2004, *Pseudosalida, silencio y...*, trabajo de tesis para obtener el grado de Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos, VI Gen., FLACSO-México.
- Ravallion, M. y Datt, G., 1994, "Is Targeting Through a Work Requirement Efficient? Some Evidence for Rural India", en D. Van de Walle, *Public Spending and the Poor*, Washington, World Bank.
- Ravaillon, M. y Gallasso, E., 2003, "Plan Jefes y Jefas", en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) World Bank, WP.
- Repetto, F., 2004, *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina*, mimeo.
- , 2004, *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en Argentina (2002–2003): un estudio de caso sobre el modo en que la política social necesita adaptarse a la emergencia política y socioeconómica*, mimeo.
- Sen, A., 1994, "The Political Economy of Targeting", en D. Van de Walle, *Public Spending and the Poor*, Washington DC, World Bank.
- Svampa, M. y Pereira, S., 1998, *Entre la ruta y el barrio*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Torre, J.C., 1998, *El proceso político de las reformas estructurales en América Latina*, Bs.As., Paidós.
- Vos, R., León, M., y Brborich, W., 2001, *Are Cash Transfer Programs Effective to Reduce Poverty?*, working paper prepared for Poverty and Social Protection Network of the Inter-American Development Bank, Washington, DC, publicado en Quito, SIIE.
- Sitios de Internet: [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar); [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar); [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar); [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org); [www.imf.org](http://www.imf.org); [www.iadb.org](http://www.iadb.org); [www.clarin.com.ar](http://www.clarin.com.ar); [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar); [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

Recibido en julio de 2004  
Aceptado en marzo de 2005