

## EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS: SUS EFECTOS EN LA PROTESTA DE LOS MOVIMIENTOS DE TRABAJADORES DESOCUPADOS



Flavio A. Gaitán

*Instituto Universitário de pesquisas do Rio de Janeiro- IUPERJ –Brasil  
Universidad de Buenos Aires -UBA- Argentina*

Maria Maneiro

*Universidad de Buenos Aires -UBA- Argentina  
Universidad Nacional de San Martín – UNSAM - Argentina*



### Resumen

El proceso de desindustrialización profundizado por el proyecto neoliberal implementado en la Argentina, dio como resultado una sociedad más desigual, en la cual el desempleo y la informalidad crecieron en forma descomunal. En ese marco, surgió un abanico de movimientos sociales referenciados en el derecho al trabajo. Tras la crisis de 2001, fue implementado el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que pretendía ser una política social que abarcara el universo de los desempleados. En la práctica, no fue universal y fue implementado fundamentalmente a partir de los municipios y, en algún sentido, por organizaciones comunitarias, como los movimientos de trabajadores desocupados. El trabajo pretende presentar el alcance del plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el impacto de éste sobre estos movimientos sociales. Interesa analizar el modo en que es leído por parte de los diferentes actores y la dinámica que se establece como respuesta a su implementación.

**Palabras clave:** Desempleo, Trabajadores Desocupados, Protesta Social, Movimientos Sociales.

### Introducción

El proceso de desindustrialización iniciado en la década del setenta y profundizado a partir del proyecto neoliberal implementado durante la década del noventa en la República Argentina generó una sociedad más desigual en la cual el desempleo y la informalidad crecieron en forma descomunal. La crisis socio-política fue el marco que posibilitó, sobre un

desgastado sistema político que no logró integrar, a partir de las formas clásicas de asimilación, a los sectores populares, el surgimiento de un conjunto heterogéneo y disperso de movimientos sociales que enfocaban sus demandas en el derecho al trabajo.

Ante la profundización de la crisis social a fines de 2001, corolario del abrupto final de la convertibilidad, el gobierno del presidente Eduardo Duhalde implementó el plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, que pretendía ser una política social que abarcara el universo de las mujeres y los hombres sostén de familia sin empleo. En la práctica, el plan, implementado fundamentalmente a partir de los municipios y, en cierto sentido, por organizaciones comunitarias, como los movimientos de trabajadores desocupados, no fue universal ni tuvo efectos substanciales en la distribución del ingreso.

El resultado fue, para las agrupaciones, una nueva forma de imbricación con el gobierno y, en consecuencia, una ruptura al interior del movimiento. El objetivo de este trabajo es presentar el alcance del plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* y, fundamentalmente, su impacto sobre los movimientos sociales referenciados en el desempleo. Incumbe particularmente analizar el modo en que es leído por parte de los diferentes actores, como así también estudiar la dinámica que se establece como respuesta a la implementación del programa.

Las hipótesis que se asumen en este trabajo son las siguientes: i) El emergente y consolidación del movimiento de trabajadores desocupados en la Argentina obedece a una pluralidad de causas, entre las cuales, el aumento de la pobreza y la compleja dinámica política aparecen como centrales; ii) El plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* formó parte de una estrategia dual del gobierno tendiente a desmovilizar la protesta; iii) La relación diferencial de los movimientos respecto del gobierno nacional en relación con este tema evidenció una reconfiguración del mapa de los movimientos sociales de desocupados.

El análisis del plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* se circunscribe al período transcurrido entre su creación, en enero de 2002 y la asunción, en mayo de 2003, del Presidente Néstor Kirchner. El principal motivo de establecer este corte temporal se relaciona con la importancia que tiene en el proceso de diferenciación del movimiento de trabajadores desocupados que, tras la realización del Encuentro Nacional en 2001 comienza una rápida y desenfadada dispersión de metas y objetivos.

El interés por estudiar las transformaciones del movimiento de trabajadores desocupados en la especificidad del caso argentino se debe a la importancia de estos

movimientos en los procesos de crisis social y movilización popular tanto antes como tras el fin de la convertibilidad. Entendemos que los procesos sociales que posibilitaron las movilizaciones populares y, de modo particular, el potencial de acción de las mujeres y los hombres forzados a convertirse en agentes políticos, se constituye en un imperativo de la sociología crítica.

En primer lugar, realizamos un abordaje teórico del movimiento de trabajadores desocupados, poniendo especial énfasis en ubicarlo en la especificidad del caso latinoamericano y, especialmente, de la particular coyuntura de la República Argentina. A continuación, nos centramos en las transformaciones estructurales de la economía argentina que, en el marco del ajuste neoliberal, configurarían un fenómeno de creciente desocupación, informalidad y pobreza, escenario de emergencia de los movimientos de trabajadores desocupados. En un tercer momento, exploramos la particular dinámica política argentina en tanto matriz central que delimita el campo de acción del movimiento de trabajadores desocupados.

### **Una aproximación al movimiento de trabajadores desocupados**

Los movimientos sociales actuales en América Latina presentan ciertas diferencias respecto de aquellos que han surgido en los países centrales ya que han tenido una relación más directa con las necesidades materiales o han sido expresión de viejas opresiones de clase, de tipo raciales, étnicas o de género. No obstante, ambas cuestiones no constituyen aspectos estancos; generalmente los requerimientos han emergido conjuntamente, mostrando aquello que de Souza Santos (1995, p. 236) da en llamar la *impureza* de los movimientos sociales latinoamericanos: en éstos suele haber una argamasa compleja que vincula diversos elementos con orientaciones de clase. Se evidencia así, un contenido de clase, pero que no actualiza totalmente los viejos movimientos, sino que posee rasgos que los hacen particulares, que denotan su singularidad – en mayor o menor medida, según los casos – tanto en la forma de acción, como en las relaciones que se establecen en su interior y con el ambiente en el que interactúan.

Clásicamente se ha representado a la fábrica como el ámbito monopolístico de sociabilidad y, por ello, de construcción de la identidad colectiva de la clase trabajadora. En principio, el empleo, en una sociedad capitalista, es la base principal de la cual se derivan las condiciones materiales de vida de la población y, más aún, constituye el referente de

constitución de identidad de mujeres y hombres. En este proceso de identidad, en el marco del capitalismo de sesgo productivo, la unidad de producción por excelencia es la fábrica. En ese sentido, es un indicador de esta impronta que quienes se hallan temporaria o permanentemente despojados de la relación salarial se auto-identifiquen como trabajadores. Podemos decir que la co-constitución de clase de este movimiento, dentro de sus especificidades, no es una construcción analítico-teórica sino que se evidencia en ciertos aspectos de la identidad subjetiva de los propios actores (o al menos la mayoría de ellos) que han configurado su referencia denominándose *movimiento de trabajadores desocupados*. Así, la presencia del término *trabajadores* en la denominación que asumen no es casual, por el contrario, parece formar parte de la búsqueda de un espacio para un *nosotros* más amplio, que acepte sus particularidades, pero que las englobe en una identidad mayor.

El movimiento de trabajadores desocupados está constituido por una fracción particular de los trabajadores, aquellos que conforman los distintos tipos de superpoblación relativa, muchos de ellos en proceso de pauperización. Algunos de sus miembros conformarían, en términos clásicos, el ejército industrial de reserva: son trabajadores que con la pérdida de su empleo están transitoriamente desempleados, pero que con una reactivación económica podrían dejar de serlo. Otros se están consolidando como mano de obra sobrante para el capital, individuos que no están dotados de las capacidades objetivas ni subjetivas que este precisa y que difícilmente se re-insertarían en el empleo formal según las reglas del mercado. La creación de atributos productivos en estos sujetos es una de las tareas centrales del movimiento de trabajadores desocupados y es lo que los referentes denominan como la *construcción de la cultura del trabajo*. Se incluyen en este movimiento hombres y mujeres, viejos y jóvenes, algunos con experiencias de trabajo y con un oficio, otros que nunca han trabajado y que sienten que *no saben hacer nada*, algunos con años de miseria que les atraviesa su cuerpo y su subjetividad y otros que conforman aquello que algunos analistas dan en llamar los *nuevos pobres*. Sin embargo todos ellos tienen un problema común que los une: están despojados de la relación salarial, temporaria o permanentemente, relación que necesitan para su sobrevivencia. Lidar con esta diversidad, socializar experiencias de vida, de trabajo y aprendizaje, construir un *nosotros* a partir tanto de lo diverso como de lo que los une, son las tareas muchas veces poco conocidas de la compleja construcción identitaria de los movimientos de trabajadores desocupados.

Despojados de la relación salarial, al tiempo que forzados a ser parte del mercado de trabajo, las mujeres y los hombres del movimiento de desocupados encaran luchas por la subsistencia, por las reivindicaciones cotidianas elementales en un marco de aumento de la pobreza y, más aún, en un contexto en el cual grandes fracciones sociales han caído en la miseria. De todos modos, considerar estas luchas sólo como expresión del aumento de la pobreza constituye, a nuestro juicio, un serio error. Estas luchas expresan una búsqueda de reconocimiento. En una situación de invisibilidad de las penurias de estas fracciones, alzar la voz fue la irrupción que les permitió tener presencia y obtener cierta escucha. En definitiva, es un proceso más amplio en que las mujeres y los hombres que fueron silenciados en la democracia formal, fueron alzando su voz sobre las transformaciones más amplias de la sociedad y el Estado en su calidad de agentes políticos decididos a ser partícipes de su propio destino.

### **Ajuste estructural: la cooptación del espacio público**

El emergente del fenómeno de los movimientos sociales que estructuran su campo de acción en torno de la reivindicación salarial puede ser visto, a partir de entender la intermediación de la crisis del sistema político respecto de la crisis económica que causó el proyecto neoliberal sobre la sociedad argentina.

La Argentina se constituyó, a partir del surgimiento de movimientos políticos que significaron la inclusión de las clases medias y los sectores populares, como una sociedad con tendencia a la movilidad social ascendente a partir un rol preponderante del Estado en la intervención social y económica. Las políticas implementadas desde comienzo de los años noventa significaron el triunfo del neoliberalismo que, con la finalidad declarada de dismantelar el Estado intervencionista<sup>1</sup> fueron aplicadas con una fuerza inusitada en la región. Las posturas de los apologistas del libre mercado, críticos inflexibles del Estado social de posguerra que bregaban por una mayor apertura al capital de los espacios públicos ganaron rápidamente terreno a nivel ideológico y pragmático, y alcanzarían su expresión final en el amplio conjunto de medidas y reformas sectoriales implementadas al amparo del Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) que modificarían radicalmente la configuración del aparato estatal.

El ajuste estructural (PAUTASSI, 2002) que pregonó la comunidad financiera internacional (EZCURRA, 2000) consistió en una serie de reformas sectoriales con la

finalidad de constituir un orden social orientado y regulado por el mercado. Las principales medidas del ajuste estructural consistieron en la desregulación o liberalización del comercio y las actividades financieras, la reforma impositiva, las privatizaciones, la resignificación del gasto público asumiendo como prioritario el pago de los compromisos externos y el desmantelamiento del sistema de protecciones sociales al empleo. Estas medidas fueron el pilar de un proceso que buscaba, disminuir la intervención social del Estado, consolidar la primacía del mercado libre y engarzar las economías capitalistas periféricas (más aún) a las vicisitudes del capitalismo internacional. El ajuste estructural significó, así, una profundización del sistema de dominación capitalista (CHOMSKY, 2001) en tanto modo de organización social que estructura los vínculos entre el Estado y la sociedad. En este proceso de transformación de la economía los trabajadores se convirtieron en la variable de ajuste estableciéndose una relación directa entre competitividad y costo laboral.

Los ataques al trabajo protegido se originaron no sólo en el sector privado sino, también, en el Estado mismo. La reforma administrativa del aparato estatal significó, a nivel nacional, la expulsión de las agencias públicas de grandes masas de trabajadores que, tras un período inicial de reconversión en micro-empresarios, pasaron a formar parte de la creciente economía informal. A nivel provincial, el proceso de descentralización, al transferir a las provincias las funciones de educación y salud sin las correspondientes partidas presupuestarias, significó, a menudo, el traslado de las urgencias por reducir gastos a la planta de empleados administrativos o a los recursos para las áreas sociales. A su vez, la privatización de empresas públicas tuvo un profundo efecto sobre el aumento del desempleo en aquellas zonas donde las empresas estatales eran la principal fuente de empleos: las provincias patagónicas, con un claro protagonismo de YPF y YCF y la región de San Nicolás-Rosario, sede de la mayor empresa metalúrgica nacional.

En cuanto a los efectos de la radical transformación de la economía nacional en el aumento del desempleo se deben mencionar dos fenómenos convergentes. Por un lado, la desindustrialización: el retroceso del aparato productivo nacional es clave para explicar las dificultades en la generación de empleo durante el período (SCHORR, 2004; DAMILL, 2004). Por otro lado, la estrategia del empresariado de recostar sobre los trabajadores el aumento de la competitividad a través de las sucesivas reformas a la legislación laboral con el objeto de posibilitar la flexibilización de las formas de contratación, período de trabajo y

hasta ingresos percibidos por el trabajador significó, en los hechos, un aumento en la tasa de ganancia a costa de una reducción relativa de los salarios industriales.

En los diez años de vigencia de la ley de convertibilidad la desocupación se triplicó, pasando de 6,9 % en 1991 a más del 18 % en el 2001. Los niveles de pobreza, por su parte, de dos (2) a 25 por ciento en el mismo período, afectando a más de la mitad de la población tras la crisis que significó el abrupto y preanunciado final de la convertibilidad (54,3 %, en mayo de 2002). La subocupación, expresión natural de un mercado de trabajo en que las personas son expulsadas del empleo formal y forzadas a luchar por canales alternativos de asegurar su subsistencia, casi se duplicó, pasando de 8,9 a 14,6 %.

Estos altos índices de pobreza y desempleo tuvieron su contrapartida en el aumento de la apropiación del producto por parte de los sectores más privilegiados de la sociedad. Mientras el quintil de menores ingresos, entre 1990 y 2002, bajó su participación en la distribución del producto de 6,2 a 5,2 %, el quintil superior aumentó sensiblemente, pasando de 50 a más del 55 % en el mismo lapso. Si sólo tomamos el decil inferior de ingresos, el panorama es más desolador aún: en 1990 apropiaba el 2,1% del producto y en 1999 apenas el 1,5%.

Pero, a pesar de la contemporaneidad entre crisis social y protesta, argumentamos a continuación, no se puede afirmar que existe una relación unívoca entre el aumento de la pobreza y el emergente de los movimientos de desocupados; otros elementos intervienen mediando esta vinculación. Entre estos elementos la dimensión política se torna fundamental, tanto las historias de los partícipes de las protestas en los procesos colectivos de defensa de conquistas sociales, como la particularidad de la dinámica del sistema político en la Argentina contemporánea, son centrales para analizar el surgimiento y consolidación del movimiento de desocupados.

### **Dinámica política: marco de aparición de los movimientos de trabajadores desocupados**

El decenio de 1990 significó para el sistema político tradicional un momento de seducción por las ideas de reformas neoliberales, que hicieron aparecer éstas como puente para la inserción de la Argentina en la nueva configuración del sistema internacional. Amplias fracciones de los sectores populares confiaron en esta posibilidad. Sin embargo, pasado un tiempo, algunos fragmentos del campo popular, percibiendo que los resultados de estas políticas estaban lejos de sus expectativas, participaron de los diversos movimientos

emergentes, dentro y fuera del sistema institucional clásico, que se constituyeron en expresión de una crisis de las mediaciones políticas que habían caracterizado el sistema político pos-dictatorial.

La crisis de las mediaciones clásicas se manifiestan tanto en el sistema político partidario como en las organizaciones sindicales clásicas; aunque es sin duda más en los niveles *micro* de las barriadas, en la relación de los vecinos con los *punteros* (referentes locales de los partidos políticos tradicionales) del barrio, donde tal crisis manifiesta una envergadura mayor.

En el *sistema político* partidario el Partido Justicialista entró en una lucha sin cuarteles entre sus principales líderes (el presidente de la Nación Carlos Menem y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Eduardo Duhalde), tras la cual se fracturó y surgió así un nuevo agrupamiento político, el Frente para un País solidario (FREPASO), discursivamente consustanciado con la *crítica* a la *política tradicional*. Mientras tanto la Unión Cívica Radical iba perdiendo su espacio en un sistema político históricamente bipartidario, viéndose forzada a unirse con el FREPASO en la Alianza por la Educación, la Justicia y el Trabajo, dentro de una coalición que llegará al gobierno a fines de 1999. El nuevo espacio produjo una temporaria salida institucional y menguó momentáneamente las protestas, pese a lo cual muy pronto se mostraría ineficaz para reconstruir las relaciones de representación.

También aparecerían rupturas de peso en las *organizaciones sindicales*. En 1992 surge el Congreso de Trabajadores Argentinos, actual Central de Trabajadores Argentinos, a partir de la ruptura de un grupo de sindicatos disidentes y se abren tendencias diferenciadas y críticas al interior de la propia Central General de Trabajadores, tales como el Movimiento de Trabajadores Argentinos y la Corriente Clasista y Combativa. Estos grupos serán los actores de la mayor parte de las protestas laborales en la década.

En un intento de diferenciación de las formaciones partidarias y sindicales tradicionales surgieron también diversos grupos con intenciones de construcción política territorial, haciendo propias ideas de autonomía y de acción cultural contra-hegemónica. Aquello que, desde una visión crítica, muchos militantes definirán como la *militancia festiva de los noventa*. El espacio de la cultura y del arte se re-creó como un espacio de libertad y de producción de micro-espacios de construcción horizontal de poder.

Separándose de modo más o menos frontal de la política institucional, según los orígenes y las tradiciones, en un contexto en el cual las relaciones con los *punteros* barriales



habían llegado a una situación de deterioro rotundo van comenzando a realizarse las primeras acciones de *vecinos preocupados por la falta de trabajo*. Así, en algunas ciudades del interior, hacia 1996,<sup>2</sup> se hacía oír la voz desesperada de las mujeres y los hombres afectados por las consecuencias que habían producido los procesos de privatizaciones y la profunda desindustrialización del país. En las ciudades petroleras de Cutral-có y Plaza Huincul, en la provincia de Neuquén, se producen las primeras puebladas que utilizarán los bloqueos de ruta como una forma central de protesta. Al año siguiente habrá una nueva pueblada en estas ciudades y también se producirán otras en las ciudades petroleras salteñas de Tartagal y General Mosconi. A su vez, en el Gran Buenos Aires empiezan a surgir, a partir de ámbitos relativamente diferentes a los del interior del país, las primeras acciones de los trabajadores desocupados. El conurbano bonaerense, en virtud de su centralidad política y social, fue hasta 1996 un espacio privilegiado. El Fondo de Reparación Histórica, compuesto por seiscientos millones de pesos anuales (casi dos millones diarios) se utilizó, en parte, para construir una red de contención social y política durante la primera mitad de la década. Con la caída de este fondo, las redes asistenciales organizadas bajo una lógica centralmente clientelar se vieron desbordadas y prontamente neutralizadas como aglutinador político y social en las barriadas populares del conurbano bonaerense<sup>3</sup>.

Los *piquetes*, expresión del descontento, forman el principal ámbito de relación intersubjetiva de los sectores movilizados en relación con la demanda de trabajo. El proceso de constitución del movimiento de trabajadores desocupados, como dice Pacheco (2004), recorre una senda que empieza con las primeras experiencias de piquetes, y que va consolidándose a medida en que la recurrencia de este tipo de acción genera una vinculación entre los partícipes que los liga simbólicamente y organizativamente. En este recorrido se va produciendo la creación del movimiento, como construcción de una heterogeneidad dentro de una relativa unidad (como un *movimiento de movimientos*) que irá albergando a un número importante de grupos que suponen, a su vez, una variedad de perspectivas, formas de organización y horizontes de lucha. Algunos de ellos están ligados a organizaciones políticas, otros a centrales o corrientes sindicales y un último grupo se ha desarrollado en forma independiente.<sup>4</sup> Sin embargo, una cuestión los atraviesa transversalmente: todos ellos se van incluyendo, a partir de sus reivindicaciones y sus conquistas, en la lógica de intervención del aparato estatal en la problemática del empleo y las políticas sociales.

Hacia 1999 el movimiento ya estaba relativamente desarrollado y comenzaba a constituirse como un movimiento de índole nacional.<sup>5</sup> La cantidad de acciones realizadas por diversas agrupaciones que lo conforman era importante y desde el gobierno nacional – y en algunos casos también en las provincias – se las fue teniendo que considerar como interlocutores de demandas. Sería imposible, en este trabajo, realizar un rastreo aunque sea mínimo de la evolución de este movimiento. Por ello, luego de haber comentado algunos elementos que hacen al origen, hemos de detenernos en un momento que, desde nuestra óptica, resulta crucial: el movimiento de trabajadores desocupados luego de la crisis de 2001.

El año 2002 marcará un punto de inflexión para los movimientos de trabajadores desocupados. Desde 1999 hasta 2002, como se puede ver en el gráfico número uno los bloqueos aumentaron en forma constante, llegando en este último año, según datos disponibles, a 2.334, tres veces más que el promedio de cortes entre 1997 y 2002. Varios trabajos han abordado los primeros cortes de ruta; otros han trabajado la evolución de los cortes como uno de los componentes de un nuevo repertorio de protestas (FARINETTI, 1999); se han analizado también las modalidades de vinculación del clientelismo con los cortes (AUYERO, 2002a, 2002b) y se han hecho algunas revisiones del origen y desarrollo de los movimientos de trabajadores (PEREYRA y SVAMPA, 2003).

En este trabajo, teniendo en cuenta que el año 2002 se muestra como aquél en el que más bloqueos se han producido, proponemos situarnos en sus especificidades para tratar de enfocarlo con mayor atención y tratar de explorar qué elementos se relacionan con la evolución de este tipo de protesta. Si bien parecería que es en este momento que se quiebra el ciclo ascendente de la protesta, es menester comprender qué elementos intervienen en la producción de esta ruptura.

Aquí queremos mostrar que este quiebre está vinculado con una estrategia dual promovida por el gobierno vinculada, por un lado, a la implementación del plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* y, por otro, a una política más subterránea, que hace eclosión en junio de 2002, de represión y cercamiento de los movimientos más díscolos.

¿Cuáles son las evidencias de la ruptura? Si se toma como indicador la frecuencia de los bloqueos de rutas, dentro de un análisis detallado del año se puede observar una evolución mensual diferencial. Mientras en la primera mitad del año fueron realizados un promedio de 270 cortes por mes, en la segunda mitad, éste disminuyó a 118 cortes, encontrándose en mayo el pico en la cantidad (514) y la ruptura con la matriz ascendente. En los bloqueos de la

mayoría de las organizaciones, hasta la primera mitad del año 2002, la demanda principal era la universalización de los subsidios a desempleados y, ya para ese momento, el desprocesamiento o la amnistía de los “luchadores sociales” se evidenciaban como algunos de los requerimientos más importantes. Es así como el Estado emerge como el locus de las demandas y el problema del trabajo como el contenido central.

Claro está que los logros obtenidos solían estar lejos, tanto de la universalidad como de la amnistía. No obstante, no se puede desconocer que se fueron dando ciertos resultados materializados, fundamentalmente, en una importante cantidad de subsidios y bolsones de comida. Los subsidios para desempleados suplieron parcialmente la demanda de empleo y las canastas de comida fueron elementos centrales de la estrategia de construcción territorial de los movimientos, a partir de la creación de comedores y merenderos, entre otros.

¿Cuál era el mapa de las organizaciones de trabajadores desempleados en este momento? Algunos autores han clasificado las vertientes del movimiento de trabajadores desocupados según tres alineamientos: uno constituido por una vertiente política más *institucionalizada*, representada por las corrientes y centrales sindicales no oficialistas; un segundo sector constituido por una posición *radical*, menos institucionalizada, vinculada a los partidos de políticos y a los grupos autónomos de izquierda y un tercer grupo, más centrado en el trabajo local y micro-social que se reivindica como *autónomo*. Desde una mirada externalista, los conflictos más evidentes se encuentran entre el primero y los otros alineamientos, pues estos últimos son los que más acciones de protesta pública realizarán durante el año 2002. En los propios barrios, según los dichos de entrevistados, las divergencias entre estos dos últimos también serán fundamentales.

Durante la presidencia de Eduardo Duhalde se desarrolla un pacto – más o menos explícito – entre determinadas organizaciones piqueteras y el gobierno. Estas comienzan una tregua, un proceso de negociación que evita los cortes de ruta (nos referimos al sector de La Matanza, Provincia de Buenos Aires, con la CCC –Corriente Clasista y Combativa-- y la FTV –Federación de Tierra y Vivienda--).<sup>6</sup> En este contexto, otros grupos pasan a primer plano, entre ellos, el Bloque Piquetero realiza una gran cantidad de protestas. A su vez, las diferencias que ya desde el año 2000 habían emergido públicamente, se hacían cada vez más insondables. También es en estos meses cuando, mientras que se abren brechas en el interior, se van tejiendo relaciones con las asambleas populares y con las fábricas recuperadas. Todos los movimientos, dejando de lado a la FTV y a la CCC, afirman que fueron esos meses (entre

finales del año 2001 y comienzos del año 2002) el momento en el que participaron de más cortes de ruta y cuando más planes lograron obtener.

¿Qué es, exactamente lo que estaba en juego? Sin duda hay ciertos elementos que son imposibles de observar y medir en términos de resultado. Si, por una parte, los sectores en lucha estaban tratando de establecer formas diferentes de construcción de relaciones sociales, una manera particular de posicionarse frente a los propios derechos, una modalidad distinta de construcción territorial, analizar estas cuestiones excede el alcance de este trabajo.. Sin embargo, aún a riesgo de mostrar una versión meramente utilitarista de la protesta y de los movimientos sociales (que, sabemos, es sólo parcial) intentaremos dar cuenta del espacio de confrontación que se da a partir de la intervención del movimiento de trabajadores desocupados en el reparto y la gestión de los subsidios para desempleados.

### **Elementos para entender la ruptura: el Plan jefes y jefas de hogar desocupados**

Hemos descrito los procesos sociales que fueron caracterizando la década del noventa. Se han puntualizado algunas mutaciones que van convergiendo en la aparición del problema del desempleo y del empleo precario como elementos claves en la construcción y la destrucción de relaciones sociales. A continuación, intentamos analizar el significado que adquiere el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados en la fragmentación del movimiento de trabajadores desocupados.

Desde la visión de los decisores políticos y las instituciones multilaterales de financiamiento, el desempleo fue visto, ya hacia 1994, en los años de éxito político de la convertibilidad, como un problema de difícil resolución y, en consecuencia, pasó a ser parte de la agenda pública. Los Programas Trabajar traducen, en ese marco, la respuesta oficial al problema. Estos programas, implementados en tres etapas (Plan Trabajar I, en 1995; Plan Trabajar II entre 1997 y 1998 y Plan Trabajar III entre 1998 y 1999) inauguraron una dinámica de negociación de las diversas agrupaciones con el gobierno en función de garantizar planes para sus integrantes.

Financiados con fondos del Banco Mundial fueron parte de la estrategia de compensación que la institución asumía tras los ajustes pregonados por el Fondo Monetario Internacional (ESCURRA, 2000), tuvieron un alcance limitado no sólo en compensar a las mujeres y los hombres de la pérdida de su trabajo sino en el objetivo político de *garantizar la gobernabilidad* y poner diques de contención a un movimiento social de base que iba

extendiendo su alcance e intensidad (CELS, 2003). Pese a esto significaron, por una parte, la profundización de una especial forma de relación de los gobiernos municipales, provinciales y nacional con las barriadas populares; éstos se convirtieron en el elemento de cambio de los punteros para construir cierta *paz* social y, por otra parte, desde 1996 en el interior del país y desde 1997 en la Provincia de Buenos Aires, fueron el foco de las negociaciones entre algunas organizaciones emergentes de desocupados y el gobierno nacional, en virtud del poder de financiamiento de los planes para los movimientos de desocupados. El primer corte en el cual se negociaron planes de empleo, en la provincia de Buenos Aires, se produjo en Mar del Plata y, en este tuvieron una participación central quienes serían, luego, algunos de los principales referentes del MTR, Movimiento Teresa Rodríguez. En las entrevistas de miembros de otros movimientos se reconoce que fueron ellos quienes lograron percibir esta posibilidad, la brecha que se abría a partir de la negociación de estos planes. En los dichos de Chacho, un participante de aquellas jornadas esta cuestión aparece de la siguiente forma:

(...) fueron seis o siete días de frío muy intenso y logramos 2700 planes (...) no teníamos ninguna experiencia en cortes de ruta ni teníamos claro de qué se trataban esos planes de empleo, cuando nos hacen la primera oferta y nos dicen que vamos a ganar 200 pesos, la primera reacción de todos fue rechazarlos, pero después en el debate y en las asambleas en el lugar, los compañeros no tenían absolutamente nada y decidieron, en forma mayoritaria, tomar esos planes de empleo, desconocíamos su forma, cómo iba a ser...(Chacho, MTR-Cuba)

Cinco años después, ante la profundización de la crisis social, interpretada por la corporación política como amenazante, el gobierno nacional, en la gestión del senador en ejercicio de la presidencia Eduardo Duhalde, puso en marcha el plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, que se constituiría en una de las mayores políticas sociales implementadas en la Argentina contemporánea.

La implementación de un ingreso para las mujeres y hombres desocupados fue anunciada por Duhalde en el discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa y fue finalmente creado por el decreto 565/02 en el primer mes de su gestión. El plan, formalmente denominado *Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados*, tenía una duración prevista de 7 meses, estipulando su vigencia hasta el 31 de diciembre del año 2002 (CELS, 2003; GOLBERT, 2004). La persistencia del desempleo y la pobreza posibilitaron, posteriormente, dos prórrogas de vigencia del plan, como un intento, por parte del gobierno, de aliviar la situación social de los sectores más pobres y acalmar la protesta.

A pesar de que en su artículo 1 el decreto de creación del programa establece que “Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social” lo cierto es que no cubrió al universo de las personas sin empleo. Como se puede observar en las tablas presentadas en el anexo, en sus momentos de mayor expansión recibieron la contraprestación algo menos de dos millones de personas, cifra que, independientemente de su importancia, no representó al total de los desocupados.

El programa, implementado en un momento de alta conflictividad y de rechazo social a los políticos expresado en la consigna *que se vayan todos*<sup>7</sup>, ha tenido, indudablemente, un efecto sobre la problemática de la pobreza. Asimismo, ha impactado sobre el sentido común de quienes no participaban directamente de estas protestas, tendiendo a cuestionar la legitimidad de los reclamos de las organizaciones de trabajadores desocupados: ante la construcción de una idea de universalidad de los planes, *las protestas ya no tienen sentido*.

La gestión oficial priorizó tanto una expansión, como un cambio en la forma de negociación de la ayuda social. En esta modificación, algunos de los principales actores como las centrales empresariales, la iglesia católica y la matriz más institucionalizada del movimiento piquetero – a partir de su participación sindical – conformaron los *espacios de consenso* contruidos con el objeto de organizar la distribución de las políticas sociales. El movimiento piquetero, que ya tenía divergencias enormes, se ubicó en *veredas* diferentes en relación con el gobierno nacional y sus iniciativas.

El armado de los consejos consultivos por distrito significaba que la ayuda social no iba a ser administrada por las organizaciones sociales directamente sino por esos organismos distritales en los cuales participaban el Estado, la iglesia, el ejército, los empresarios y alguna ONG, ya ahí hay un cambio terrible en la administración de la ayuda social. (Mariano, Frente Aníbal Verón)

El contexto de implementación de este programa supuso una mutación en relación a los movimientos que habían obtenido mayores conquistas en tiempos anteriores. Según los dichos de los entrevistados, las fracciones *autónomas* que correspondían al tercer alineamiento que hemos identificado, fueron las que mayores dificultades tuvieron para acrecentar su participación en la gestión y distribución de los subsidios. Para éstas las dificultades comenzaron al momento mismo de la asunción de Duhalde, puesto que se suscitaron diversos episodios subterráneos de violencia y amedrentamiento. Entre ellos, cabe destacar que un militante del MTD de Esteban Echeverría fue baleado durante un corte y la presión en los barrios sobre los participantes de los movimientos se hizo más dura.

Ante esta situación, esta línea del movimiento de trabajadores desocupados, que se había desarrollado con relativa rapidez, sin tener una estructura ni sindical ni político-partidaria, fue perdiendo espacio frente a las versiones más institucionalizadas. La vertiente ligada al sindicalismo no oficialista participó de ciertas esferas de decisión abiertas por el Estado y se garantizó así una cantidad relativamente alta de subsidios. La vertiente más ligada a los partidos de izquierda se expandió enormemente y en forma extremadamente rápida. El mapa socio-político de los barrios se configuró, así, de una manera mucho más compleja y volvió a ser un territorio de competencia entre diversos alineamientos.

En los barrios de los movimientos no vinculados a los partidos lo que más crece es la Verón, tanto territorialmente como en capacidad de organización (...) Ahí, yo creo que el duhaldismo juega muy fuerte, alimenta mucho a los partidos de izquierda, paradójicamente, ellos sabían que eran mucho más peligrosos movimientos como nosotros o como la Verón que los grupos de izquierda (...) y manejan muchos más recursos, pero muchos más, que otras organizaciones que pre-existían (Pablo, MP20).

A su vez, la tradicional vía municipal y punteril, ligada al aparato del Partido Justicialista, se revitalizó con la asunción de Duhalde y se re-armó a partir de este enorme aumento en la cantidad de subsidios. En términos relativos, el espacio que habían ganado los movimientos fue avasallado por una re-conquista del territorio por las mediaciones clásicas.

En un marco en el que cortar una ruta se percibía como peligroso, aún más luego de la masacre de Avellaneda,<sup>8</sup> el retorno a las mediaciones institucionales era una propuesta *seductora* para quienes, ante las acuciantes necesidades de subsistencia, se hubieran acercado tiempo atrás a los movimientos de trabajadores desocupados.

Después se da la fase de represión paraestatal, que tiene que ver con que en febrero de 2002 asesinan a un compañero de la Aníbal Verón a Luis Barrionuevo en un piquete de Esteban Echeverría y hay todo un proceso de intimidaciones permanentes en los barrios, hubo todo un hostigamiento laborado por la cana. Y después había toda una política de represión estatal (...), el pico máximo es el 26 de junio cuando se declara que no pueden haber más cortes de ruta (Mariano, Frente Darío Santillán).<sup>9</sup>

Sin embargo, a pesar de que el impacto fue poderoso, las agrupaciones de trabajadores de desocupados no desaparecieron. Fueron abriendo nuevos horizontes, a pesar de las complejidades que les imponía la situación. Si durante muchos años el corte cerraba las rutas pero abría caminos, hoy tal vez se estén buscando nuevas formas de apertura de espacios.

## Conclusiones

Hemos intentado en este trabajo analizar la particular relación que se establece entre los movimientos de trabajadores desocupados y el Estado, a partir de la puesta en marcha del *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Para concluir, creemos necesario subrayar dos cuestiones en relación al impacto de esta vinculación.

En términos socio-económicos, durante el primer período pos-devaluación no sólo se ha agudizado y profundizado la desigualdad social, sino que a partir del lanzamiento de este tipo de programas se ha postergando la discusión sobre la implementación de políticas redistributivas (LOZANO y RAFFO, 2004).

En términos socio-políticos el plan ha sido un elemento central para la reconfiguración del mapa social y los alineamientos de los movimientos sociales. Las diferentes organizaciones, cautivas de una lógica que buscó reencauzar institucionalmente la gestión y distribución de política social, fueron, paulatinamente, tomando caminos divergentes que resultaron en una polarización en las tomas de posición respecto de la política oficial.

Cabe decir, para terminar, que si bien estos impactos mencionados parecen mostrar algunas de las falencias del movimiento de trabajadores desocupados, vulnerable en relación con la política oficial de gestión y distribución de subsidios para desempleados, es menester reconocer que otros ámbitos comenzaron a abrirse y a desarrollarse como espacios alternativos de construcción democrática en el marco de experiencias de trabajo territorial. Sin embargo, rastrear estas experiencias será motivo de futuros trabajos.

Después de todo, a pesar de los intentos de cooptación, persiste una situación que las ciencias sociales deben dar cuenta: las luchas de las mujeres y los hombres de América Latina por ser protagonistas de la construcción de un derecho que saben esencial, ser partícipes de un presente mejor.

## **SOCIAL PROGRAMS FOR UNEMPLOYED WORKERS IN ARGENTINA: ITS EFFECTS ON THE COLLECTIVE ACTION**

### **Abstract**

The process of desindustrialización as a result of the neoliberal project in Argentina produced a more unequal society, with high unemployment rates. In that frame, arose a range



of social movements around employment problems. After the 2001 crisis, was implemented programme for unemployed chiefs of family with the aim of being an universal social policy covering the whole universe of unemployed persons. In fact, the programme was not universal but implemented, he was not universal and it was implemented by political leaders and, in some sense, by communitarian organizations, such as the movements of vacated workers.

In that sense, the work tries to analyze the impact of this programme on the social dynamic of unemployed movements; particularly, how interact the different actors.

**Keywords:** Desempleo, Trabajadores Desocupados, Protesta Social, Movimientos Sociales.

## Notas

<sup>1</sup> La oposición al Estado intervencionista se dirigió hacia las funciones de protección de la clase obrera desarrollada durante el período de Estado social. Pero la paradoja neoliberal (VILAS, 1999) es que mientras se criticaba este tipo de intervención, se apelaba al Estado para desregular, privatizar y abrir al mercado las funciones históricamente desmercantilizadoras de las políticas sociales.

<sup>2</sup> Algunos autores afirman que el primer acontecimiento de esta “ola” de protestas es el motín de Santiago del Estero en 1993. Si bien concordamos con esta afirmación, desde nuestro punto de vista varios elementos diferencian éste de las protestas a las cuales nos estamos refiriendo.

<sup>3</sup> El conurbano o Gran Buenos Aires es la región periférica de la Ciudad de Buenos Aires. Lo conforman 24 municipios urbanos.

<sup>4</sup> Una descripción mínima de estas vertientes se puede ver en las próximas páginas. Para más detalles véase Pereyra y Svampa (2003).

<sup>5</sup> El Primer Congreso Nacional Piquetero marca el punto más alto en relación a la centralización del movimiento. No obstante, las diferencias eran notorias y luego de este ya no se lograría realizar un encuentro unificado de las principales vertientes.

<sup>6</sup> Los trastrocamientos posteriores son de tanta magnitud que en la gestión de Néstor Kirchner algunos de estos grupos se mantendrán en la oposición, mientras que otros pasarán a formar parte del propio gobierno.

<sup>7</sup> Tras la crisis de Diciembre de 2001, los partidos políticos, de acuerdo a encuestas de opinión, contaban con una imagen positiva de tres por ciento.

<sup>8</sup> El 26 de junio de 2002 diversas organizaciones realizaron cortes simultáneos a los ingresos a la Ciudad de Buenos Aires. Uno de estos cortes fue sobre el Puente Pueyrredón, que une esta ciudad con el partido de Avellaneda. Antes de que las columnas lograsen llegar a cortar el puente se produjo una feroz represión que culminó con dos manifestantes muertos (Darío Santillán y Maximiliano Kosteki) y decenas de heridos, a partir de un operativo conjunto realizado por la policía federal y su par de la provincia de Buenos Aires junto con la Prefectura Nacional.

<sup>9</sup> “Laburado por la cana” es una expresión que el entrevistado usa para referirse a los hostigamientos policiales y para-policiales.

## Referências

AUYERO, J. *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires.: Libros del Rojas-Universidad de Buenos Aires, 2002a.

AUYERO, J. “Cambios en el repertorio de la protesta social en la Argentina.” *Desarrollo Económico* 42 (166): 187-210, 2002b.

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales. Plan jefes y jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, 2003. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis\\_jefes\\_jefas\\_oct2003.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)

CHOMSKY, N. *El beneficio es lo que cuenta, neoliberalismo y orden global*. Madrid: Editorial Crítica, 2001.

DAMILL, M. *La economía y la política económica: del viejo al nuevo endeudamiento*. Buenos Aires: CEDES, 2004.

EZCURRA, A. *Qué es el Neoliberalismo, Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 2000.

FARINETTI, M. “Qué queda del movimiento obrero?”, *Trabajo y Sociedad* 1. Disponible en: [www.unse.edu.ar/trabajosociedad/Zmarina.htm](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/Zmarina.htm), 1999.

GOLBERT, L. *Derecho a la inclusión o paz social, Serie Políticas Sociales*. Nro. 84. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2004.

LOZNAO, C. y RAFFO, T. “Situación salarial, política oficial y distribución del ingreso”. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación (CTA), 2004.

PACHECO, M. *Del Piquete al movimiento*. Buenos Aires: Fisyp, 2004.

PAUTASSI, L. “Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales, acerca de relación entre orientación política y cambio técnico económico”, IN: Courtis, Carlos, *Derecho y teoría crítica*. En prensa, 2002.

PEREYRA, S.; SVAMPA, M. Entre la ruta y el barrio. *La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.

SCHORR, M. Industria y nación. *Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

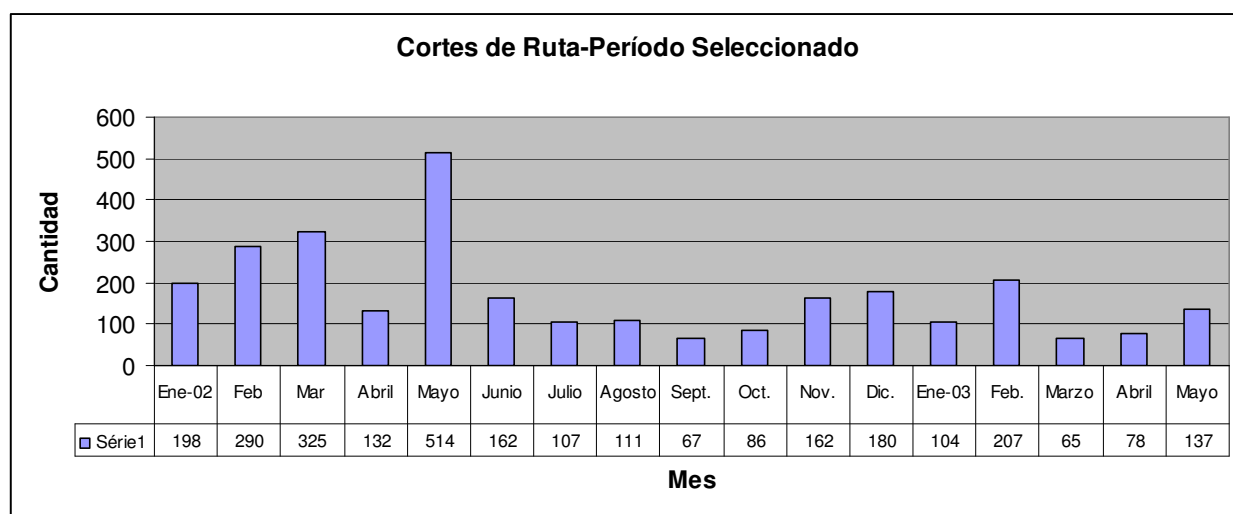
SOUZA SANTOS, Boaventura, De la mano de Alicia. *Lo social y lo político en la postmodernidad*. Siglo del Hombre Editores-Ediciones UNIANDES, Universidad de los Andes, 1995

VILAS, C. “Deconstruyendo la ciudadanía; fragmentación social, globalización económica y pérdida de identidades”. *Revista Estudios Sociales* 17: 111-132, 1999.

WILLIAMSON, J. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington DC: Institute for International Economics, 1990.

## Anexo

Gráfico N°. 1 – Cortes de Ruta 2002/2003



Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría

Tabla N°. 1 – Beneficiarios del plan *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* Enero 2002-Mayo 2003

Beneficiarios-Plan <i>Jefes y Jefas de Hogar Desocupados</i>	
Ene-02	20.131
Feb-02	170.175
Mar-02	349.925
Abr-02	509.048
May-02	573.149
Jun-02	1.180.209
Jul-02	1.383.079
Ago-02	1.649.264
Sep-02	1.820.307
Oct-02	1.734.774
Nov-02	1.797.692
Dic-02	1.858.657
Ene-03	1.904.682
Feb-03	1.909.196
Mar-03	1.962.135
Abr-03	1.987.977
May-03	1.992.497

Fuente: Goldbert (2004)

Tabla N°. 2 – Empleo y pobreza y cortes de ruta Enero 2002 – Mayo 2003

Período	Beneficiarios	Desempleo	Subempleo	Pobreza Personas	Indigencia Personas	Cortes
Ene-02	20.131					198
Feb-02	170.175					290
Mar-02	349.925					325
Abr-02	509.048					132
May-02	573.149	21.5	18.6	53	24,8	514
Jun-02	1.180.209					162
Jul-02	1.383.079					107
Ago-02	1.649.264					111
Sep-02	1.820.307					67
Oct-02	1.734.774	17.8	19.9	57,5	27,5	86
Nov-02	1.797.692					162
Dic-02	1.858.657					182
Ene-03	1.904.682					104
Feb-03	1.909.196					207
Mar-03	1.962.135					65
Abr-03	1.987.977					78
May-03	1.992.497	15.6	18.8	54,7	26,3	137

Fuentes: Golbert (2004), Indec (2005) y Centro de Estudios Nueva Mayoría

Data de Recebimento: 22/01/2009

Data de aceite: 09/07/09

Sobre os autores: *Flavio A Gaitán* é Licenciado en Ciencia Política (UBA), Mestrado em Políticas Sociais (UBA), Especialista em Docência Universitária (Uniersidade de Cuyo), Pesquisador do NEIC-IUPERJ, Pesquisador do INCT, Professor da Universidade de Buenos Aires. E-mail: fgaitan@iuperj.br

*Maria Maneiro* é Licenciada en Sociología (UBA), Magíster en investigación en Ciencias Sociales (UBA), Doctora en Sociología (IUPERJ), Investigadora del Instituto Gino Germani (UBA). E-mail: mmaneiro@iuperj.br