

## Proyecto CLASPO: 2002-2003

Becaria: Gabriela Wyczykier

Director: Silvio Feldman

### Las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil frente a los problemas de empleo: Un estudio de casos a partir de la articulación de niveles de acción micro-macro.

#### **Introducción**

Durante los años noventa y principios del nuevo siglo, la población Argentina ha sido protagonista de agudas transformaciones que han impactado profundamente en su estructura social.

Una importante bibliografía da cuenta de varias de estas transformaciones: incremento del desempleo, y subempleo, precarización de la fuerza de trabajo, inestabilidad laboral, persistencia de la informalidad, incremento de la desigualdad distributiva en los ingresos, aumento de la pobreza y la indigencia, agudización del proceso de fragmentación social y de movilidad social descendente<sup>1</sup>, entre otros.

Para ponerle cifras a estos enunciados se aprecia que la tasa de desempleo, que en el mes de mayo de 1990 abarcaba al 8,6 de la población económicamente activa (PEA), asciende al 21,5 de la PEA en el mismo mes en el año 2002, descendiendo tres puntos porcentuales – 17,8%- en Octubre del mismo año, fruto de la incidencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD) sobre la población activa<sup>2</sup>.

Por otro lado, el subempleo alcanza en la medición de Octubre del 2002 su máximo histórico: 19,9% de los activos; el 44,4% de los asalariados carece de aportes jubilatorios; la pobreza asciende al 57,5 de la población (20,8 millones de personas), entre los cuales el 27,5 son indigentes<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> La sociedad Argentina había experimentado hasta los años ochenta un proceso de movilidad social ascendente, vinculado con el pleno empleo, o bien con la presencia de bajas tasas de desocupación. En los años ochenta, este proceso de movilidad social ya empieza a revertirse, profundizándose en los años noventa procesos de movilidad social descendente para importantes segmentos de la población.

En cuanto a la tasa de desocupación, ésta era del 2,3% para el total de los conglomerados urbanos del país hacia 1980, ascendiendo a un 7,3 en 1989 y 1990. (Beccaria, 2002)

<sup>2</sup> El INDEC estimó la incidencia de estos planes sobre la tasa de desocupación suponiendo dos hipótesis: a) se considera como desocupados a todos los que están ocupados a través del PJHD y que, buscan activamente trabajo. En este caso, la tasa de desocupación ascendería al 21,5% (3,7 puntos porcentuales por arriba de la medición de la Encuesta Permanente de Hogares – EPH-); b) se considera como desocupados a todos los beneficiarios que realizan una contraprestación laboral, independientemente de que busquen o no activamente otro trabajo. En este caso, la tasa de desocupación sería del 23,6% (5,8 puntos porcentuales mayor a la relevada). (Fuente: SIEMPRO, Enero 2003)

<sup>3</sup> (Fuente: Diario Clarín, 27 de abril del 2003).

Indigente es la familia (un matrimonio con dos hijos) que percibe menos de 324 pesos por mes, equivalente al costo de los alimentos básicos. Pobre es la familia que gana menos de 717,60 pesos por mes, que equivale al costo mensual de la canasta básica de alimentos y servicios.

La distribución de la riqueza alumbra la persistencia de un agudo problema en la desigualdad distributiva. En efecto, el 65,6% de la riqueza es absorbido por el 30% más rico de la escala social, mientras que el 30% más pobre se queda con el 7,8%<sup>4</sup>

El empeoramiento que sufrieron estos indicadores a lo largo de estos años reflejan las consecuencias que han tenido sobre el mercado de trabajo las reformas estructurales y la implementación de medidas de corte neoliberal llevadas adelante durante los gobiernos de C. Menem<sup>5</sup> y luego continuadas por el gobierno de la Alianza. La crisis que estalla en Diciembre del 2001, y que abarca en forma combinada al subsistema político, económico y social (García Delgado, 2003)<sup>6</sup>, supone un quiebre en uno de los elementos claves del modelo económico anterior, fundamentalmente porque se deja sin efecto la Ley de Convertibilidad que sujetaba a la política económica a un tipo de cambio fijo 1 peso =1 dólar. Esta crisis contribuyó sin embargo a profundizar algunos aspectos negativos de los indicadores sociales ya destacados<sup>7</sup>.

A ello se agregan otros procesos sociales que se han desencadenado en estos años como consecuencia del impacto de estas transformaciones en el mercado de trabajo y en la sociedad Argentina, y que no tienen antecedentes en la historia social de nuestro país.

Uno de ellos, ha sido el aumento cuantitativo a lo largo de los años noventa de nuevas formas de delito. En esta dirección, Kessler (2002) observa como la inestabilidad laboral está en la base de la configuración que han ido adquiriendo en estos años algunas de estas actividades delictivas; en particular, la alternancia o articulación entre ocupaciones legales y acciones ilegales.

Por otro lado, hemos observado también el surgimiento de nuevos actores sociales que han ido adquiriendo un peso progresivo en la escena pública en un contexto de crisis del empleo, como son los distintos movimientos de desocupados. En esta dirección, aunque más ligado a la articulación y gestión de recursos sociales, también otras organizaciones de la sociedad civil – OSCs- ligadas a la asistencia de los sectores más necesitados y postergados, han adquirido mayor volumen y protagonismo a partir de los años noventa.

Considerando este escenario, en este estudio nos propusimos llevar adelante un análisis exploratorio acerca de la presencia, y eventual incidencia, de acciones e iniciativas provenientes de estas organizaciones de la sociedad civil dirigidas a enfrentar y atender los problemas de empleo en el ámbito local, que se han ido incrementando en estos últimos años.

Para ello, nos centramos en una perspectiva de análisis que ha intentado observar la articulación de niveles micro y macro sociales para abordar el objeto de estudio. Dicha perspectiva, nos permitió

---

<sup>4</sup> (Fuente: Diario Clarín, 27 de abril del 2003).

<sup>5</sup> Entre estas medidas se destaca la legislación de la Ley de Convertibilidad, la apertura de los mercados internos, la puesta en marcha de un programa de privatizaciones de servicios públicos, cambios en la legislación laboral tendientes a flexibilizar las condiciones de contratación de la mano de obra.

<sup>6</sup> Como enuncia el autor, es una crisis sistémica porque afectó simultáneamente a todas las relaciones entre Estado y sociedad, y sus roles básicos, en términos de garantizar la legitimidad – se cuestiona el lazo político gobernante/gobernado - la acumulación – el país queda desprovisto de crédito interno y externo-, y la integración social – incremento de la pobreza y sectores medios que atraviesan una situación de descenso económico-.

<sup>7</sup> Es importante destacar que la Argentina sufre un aguda recesión económica desde el año 1998. Si bien algunos indicadores muestran que la economía ha dejado de caer, y pudo haber comenzado a transitar un período de sensible recuperación, todavía se observa una importante distancia con respecto a los valores previos al comienzo del período recesivo (288.123 millones era el PBI medido en pesos a precio constante en el año 1998; 235.124 millones era el PBI para el año 2002 – INDEC-). A ello se suma en este contexto la desaceleración económica mundial.

rastrear como se articulan y conectan las iniciativas y actividades que despliegan estas organizaciones en el ámbito comunitario - en lo que respecta a la problemática ligada al empleo - con al presencia de programas e iniciativas dirigidas a atenderla, que hayan surgido desde la órbita de organismos públicos gubernamentales, y también no gubernamentales, que se encuentran relacionadas con las actividades e iniciativas de las organizaciones estudiadas.

De esta manera, recuperamos la preocupación por contribuir a la indagación de estos procesos considerando una perspectiva de “interface”. Esta perspectiva aporta al estudio de políticas e iniciativas que intentan actuar e intervenir sobre ciertas problemáticas sociales, en las cuales se observa la intervención de un conjunto diverso de actores que han protagonizado un cambio en la forma de implementación y gestión de las políticas sociales en toda América Latina en las últimas décadas. Así, observar las formas de interacción de estos actores, que puede adquirir la forma de una negociación, confrontación y /ó cooperación en torno a la distribución de recursos sociales, puede ayudar a comprender el impacto de las políticas sociales en la región (Bryan, R., 2001).

Asimismo, esta perspectiva de análisis, rescata la visualización de la implementación de políticas como procesos que no están guiados únicamente desde arriba, hacia abajo, sino que además implican la posibilidad de que las iniciativas puedan conducir a observar procesos inversos – desde abajo hacia arriba-. En esta dirección, y como ya se hiciera referencia, las distintas prácticas de intervención social deben permitirnos observar la emergencia de formas de interacción, procedimientos, estrategias, percepciones y expectativas ligadas a los diversos protagonistas de estos procesos. La interacción entre los diversos actores debe ser así analizada como parte de un proceso de negociación, transformación, y adaptación de sentido que tiene lugar entre actores específicos (Long, N. 1999).

Repetto (1998) también aporta a estas inquietudes, al preguntarse por el papel que pueden llegar a desempeñar los mediadores en los diferentes ciclos por los que atraviesa una política pública<sup>8</sup>. Ello hace referencia a la presencia de actores sociales (iglesias, organizaciones intermedias, etc) o estatales (equipos políticos y/ ó burocráticos) que se movilizan en la búsqueda de soluciones o respuestas específicas en términos de políticas públicas canalizando las demandas y necesidades de diversos grupos sociales que se encuentran en una situación de inmovilidad.

De esta forma, en la articulación de lo que nosotros llamamos niveles micro y macro sociales, a través del cual hacemos referencia a las formas que adquiere la interacción entre actores sociales y políticos locales, y aquellos cuya órbita de acción se traspasa los límites comunitarios, aunque en vinculación con aquél (municipio, ministerio de trabajo, organizaciones civiles que desarrollan actividades en otros ámbitos geográficos, etc.), es que quisimos desarrollar nuestro estudio alrededor de la problemática del empleo. Los aportes conceptuales de la perspectiva de interface nos han aportado entonces en esta dirección.

Para avanzar en clarificar nuestra propuesta, hemos elegido un conjunto de preguntas que orientaron nuestra exploración. Algunas de ellas pueden desagregarse de la siguiente forma:

---

<sup>8</sup> Estas fases corresponden a la estructuración del problema, toma de decisiones, diseño, e implementación de las políticas públicas (Tamayo Sáez, 1997 y Aguilar Villanueva 1993)

### *Preguntas generales*

- ¿Cuáles son las iniciativas y actividades dirigidas a enfrentar los problemas de empleo que están desarrollando las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito local elegido?
- ¿Cómo se produce la interacción entre las iniciativas de organizaciones locales y orientaciones de políticas públicas con respecto al tema empleo?
- ¿Cuánto incide la trayectoria y capacidad de la organización en el aprovechamiento de programas e iniciativas públicas, y de otros organismos y/u organizaciones no gubernamentales?

### *Preguntas específicas*

- ¿A que sectores y grupos sociales están dirigidas estas propuestas?
- ¿De quien, y de que forma, surge la oferta y/ ó la demanda de este tipo de iniciativas?
- ¿Cómo participan los beneficiarios de estas iniciativas?
- ¿Cuál es el impacto sobre los grupos, y las problemáticas que intentan atender?

Para poder llevar adelante esta investigación, se optó por una metodología de estudio de casos. Ello nos ha permitido indagar con cierta profundidad las inquietudes que guían nuestro estudio, al elegir un número pequeño de organizaciones en una zona gráficamente delimitada, considerando el abordaje conceptual y metodológico propuesto.

Para la recopilación de la información hemos utilizado fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras, hemos realizado entrevistas en profundidad a funcionarios municipales y nacionales; informantes calificados de las organizaciones estudiadas, y de las otras organizaciones civiles conectadas con aquellas; otros informantes calificados relevante para el estudio. En relación con los datos secundarios, hemos consultado y analizado registros estadísticos, documentos de trabajo, decretos nacionales e informes, que han servido a los objetivos de la investigación.

La zona elegida para el estudio es un localidad del partido de Moreno – ubicado en el Conurbano Bonaerense<sup>9</sup>, Provincia de Buenos Aires - , llamada Cuartel V. Allí, hemos encontrado dos organizaciones de la sociedad civil que están desarrollando actividades e iniciativas ligadas al empleo. Una de ellas es la única parroquia de Cuartel V, y la otra, se ha conformado como una red de organizaciones barriales, que ha nacido hace un año y medio atrás con el apoyo de una mutual con una importante trayectoria y trabajo comunitario en la zona. A esta organización le pondremos el nombre de Red Nuevo Tiempo.

En la parroquia se esta implementando desde hace dos años una réplica de la metodología del Grameen Bank – banco de los pobres – para distribuir microfinanciamientos para el desarrollo de

---

<sup>9</sup> Son 19 los partidos que conforman esta región.

microemprendimientos en distintos barrios de la localidad. En esta experiencia, las relaciones con el Estado no han predominado para que la réplica cobrara vida. Al mismo tiempo, en esta organización, así como también en la Red Nuevo Tiempo, se encuentran articulando y organizando beneficiarios de un programa social del Estado que se encuentra vigente desde principios del año 2002: El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PHJD). En el último caso, dicha articulación ha estado vinculada mayormente con la participación de Nuevo Tiempo en la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat – FTV- y la Central de Trabajadores Argentinos – CTA, ambas ligadas a la constitución de los movimientos de desocupados que surgieron en el Conurbano Bonaerense. Sobre ello avanzaremos en próximas líneas.

Organizaremos este artículo de la siguiente forma. A continuación, situaremos brevemente algunos antecedentes con relación a la temática que nos ocupa; luego caracterizaremos la zona y las organizaciones civiles estudiadas; y nos adentraremos en el análisis de la información recogida acerca de las actividades vinculadas con el tema empleo que las mismas llevan adelante.

### **Acerca del papel de las organizaciones de la sociedad civil en la articulación y gestión de recursos sociales. Algunos antecedentes.**

Como habíamos comentado en líneas anteriores, las reformas estructurales llevadas adelante en distintos países de la región ya desde los años ochenta, y en nuestro país especialmente en los noventa, provocaron una transformación en la estructura social. El conjunto de estas reformas, implicaron además un cambio en los principios de organización y gestión de las políticas sociales. Una importante bibliografía ha destacado estas transformaciones<sup>10</sup>.

En efecto, la política social mediante la descentralización, la focalización y la privatización en la asignación de recursos – en un clima de fuertes críticas difundidas por organismos internacionales al papel que habían cumplido las políticas sociales universales en los años anteriores – debía cumplir un papel clave para contrarrestar las consecuencias negativas que los programas de ajuste estructural de tipo neoliberal habían tenido en el aumento de la pobreza. Una visión cortoplacista de la crisis social motivo a organizaciones como el Banco Mundial, y también el BID<sup>11</sup> – Banco Interamericano de Desarrollo- , a proponer y cofinanciar con el Estado un conjunto de medidas sociales de tipo amortiguadoras y compensatorias de los costos sociales del ajuste. En esta orientación, empiezan a desarrollarse especialmente en los años noventa en la región una serie de programas de asistencia social y fondos sociales en diversos países. Se distinguen así planes de emergencia para combatir el desempleo<sup>12</sup>, programas alimentarios, iniciativas comunales en los barrios pobres, microempresas del sector informal, establecimiento de Fondos de Inversión Social<sup>13</sup> (Sthal, K., 1994).

<sup>10</sup> Ver Lo Vuolo, Rubén, y Barbeito, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila. Isuani, Aldo (1998) “Una nueva etapa histórica” en Isuani, Aldo y Filmus, Daniel (comps.) *La Argentina que viene*, UNICEF/ FLACSO/ Norma, Buenos Aires. Repetto, Fabián (1998) “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México.

<sup>11</sup> Hubieron sin embargo diferencias entre los organismos internacionales, en cuanto al diagnóstico de la crisis y las alternativas de política social para superarlas. Ver Sthal, Karin (1994) “Política social en América Latina, La privatización de la crisis”, en *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio.

<sup>12</sup> En nuestro país se implementaron durante estos años un conjunto de políticas pasivas y activas para contrarrestar el impacto de las reformas sobre el mercado de trabajo. Para mencionar algunos, se destacan los programas destinados a fomentar el empleo privado, programas de capacitación destinados a calificar la oferta, instrumentación del pago del seguro de desempleo, desarrollo de programas de empleo transitorio como el TRABAJAR I, II y III, y Servicios Comunitarios.

<sup>13</sup> En la Argentina, el FOPAR fue creado en el año 1994 desde la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación.

Este proceso, fue acompañado en nuestro país – al igual que en otros de América Latina - por la importancia progresiva que fueron adquiriendo las organizaciones de la sociedad civil ya sea en la cogestión de estos programas, o bien en la generación de iniciativas que pudieran contrarrestar los efectos negativos del desempleo y el aumento progresivo de la pobreza<sup>14</sup>. Ello tuvo lugar en el marco de una creciente desestructuración de tradicionales identidades colectivas, y la desarticulación de antiguas solidaridades (sindicatos, partidos políticos).

En este contexto, se observan entonces articulaciones e iniciativas vinculadas con el tema empleo, desarrolladas por estos actores. Datos producidos por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC)<sup>15</sup> muestran que hacia el año 1997, eran 4130 OSCs distribuidas en todo el país, de las cuales 713 (17,4%) desarrollaban alguna actividad ligada al trabajo<sup>16</sup>.

Por otro lado, un estudio exploratorio dirigido por Nun (2000) sobre una pequeña muestra intencional de OSCs dedicadas a temas laborales ubicadas en el ámbito de la Ciudad Autónoma y del Gran Buenos Aires permite arribar a una serie de resultados. Entre ellos se destacan los siguientes: a) estas organizaciones se caracterizan por la polifuncionalidad, dado que existe una diversidad de actividades que desarrollan que desbordan incluso la problemática ligada al empleo; b) reconocen no obstante que su prioridad es brindar soluciones a la demanda creciente de empleo, a través del desarrollo de actividades ligadas al estímulo y difusión de microcréditos para el sostenimiento, o bien la creación, de microemprendimientos, capacitación, bolsas de trabajo. Ligado a estas actividades, han desarrollado otras estrategias secundarias o alternativas, como la organización del empleo o ingresos transitorios – Plan Trabajar -, la organización del autoempleo informal, la orientación laboral, el fomento de la organización de trabajadores; c) estas organizaciones atienden una demanda concentrada en personas desocupadas y subocupadas, en su mayoría atravesando situaciones de pobreza estructural y empobrecimiento creciente, siendo las mujeres el grupo predominante de beneficiarias, si bien las actividades no están destinadas a atender especialmente a este grupo; d) La gente se entera de manera informal de las actividades que desarrollan estas organizaciones, apreciándose la falta de canales reglados y sistemáticos para informar a la demanda potencial de beneficiarios – el “boca a boca” constituye el principal canal de transmisión-<sup>17</sup>.

Estos breves señalamientos resultan útiles para contextualizar la presencia de una de las iniciativas relacionadas con el empleo desarrollada por las organizaciones estudiadas en Cuartel V. En efecto, la réplica del Grameen Bank nos conduce a comprender alguna de las diversas maneras en que las organizaciones de la sociedad civil han intentado ofrecer soluciones que pudieran superar las acciones de tipo asistencialistas, a través de la promoción de generación y / ó sostenimiento de un empleo – precario, informal – de la población a la que se dirigen sus acciones.

<sup>14</sup> También actores públicos locales, como los municipios, van cobrando relevancia en un contexto de descentralización administrativa, más que financiera, en la distribución de recursos.

<sup>15</sup> Institución dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.

<sup>16</sup> El CENOC elabora sus estadísticas en base a las OSCs que se inscribieron en este programa, por lo cual se presume que no queda cubierto el universo completo de organizaciones civiles existentes. A eso se agrega que el CENOC no registra las bajas de organizaciones que ya no se encuentren en funcionamiento, a menos que las mismas lo notifiquen.

Si bien no contamos con cifras confiables acerca del número de OSCs vinculadas con el tema trabajo, hacia el año 2003, el universo de estas organizaciones registradas por este Centro asciende a 8899.

<sup>17</sup> Información y análisis de resultados más detallados de este estudio se encuentran en Nun, José (2000), Informe CENOC, IDAES, Buenos Aires, mimeo

Sin embargo, la instrumentación y difusión del Plan para Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD), nos conduce a plantear una serie de observaciones que nos permitan problematizar la continuidad, o bien la transformación, de algunos principios que han guiado el diseño, y la instrumentación de la política social en los años anteriores en nuestro país. Ellos son el de focalización, y la noción de derecho ligado, en principio, a la difusión de los programas de empleo transitorio.

En efecto, el PJHD es un programa social – cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social (MTESS)- que por su cobertura y características no tiene antecedentes ni en el país, ni en la región. En su decreto de creación – N° 562 del 3 de abril del 2002, prorrogado por el decreto 39/03 hasta el 31/12/03 – queda establecido el Derecho Familiar de Inclusión Social, considerado imprescindible para enfrentar la aguda situación de pobreza y desempleo que enfrenta la población Argentina. En este escenario, se destaca la urgencia de universalizar este plan con la finalidad de asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias del país. Hacia el mes de Marzo del 2003, el número de beneficiarios era de 1.899.608<sup>18</sup>.

Para acceder a este beneficio que es directo e individual, y otorga \$150 de ingreso al hogar, es requisito cumplir con ciertas condiciones, como el de ser jefe o jefa de hogar desocupados, con hijos menores de 18 años, que concurren a la escuela y cumplan con el control de salubridad -artículo 1° del decreto-<sup>19</sup>. A ello se agrega la obligación formal por parte de los beneficiarios de realizar a cambio una contraprestación laboral y/ o de formación<sup>20</sup>.

Ello conduce a plantear para algunos autores que si bien se apunta con este plan a una población particular, esta política modifica la visión focalizada excluyente anterior, recuperando al idea de derecho automático, que supone además un mecanismo de redistribución del ingreso por retenciones a las exportaciones agropecuarias (García Delgado, 2003). Otra lectura del fenómeno, conduce a plantear una visión contraria, manifestando que el PHJD solo se diferencia de la lógica que ha guiado la difusión de los programas asistenciales durante los años noventa por su envergadura. En este sentido, lejos de consagrar un derecho social de inclusión<sup>21</sup>, el programa solo se limita a difundir beneficios asistenciales que son precarios, y no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población en situación de indigencia. En esta dirección, tampoco plantea una verdadera política de redistribución de ingreso, dado que gran parte de su financiamiento fue logrado gracias al significativo aumento de

<sup>18</sup> En el mes de Enero, se contabilizaban 1.904.000 beneficiarios de el programa PJHD. Esto se relaciona con las altas y bajas que se dan en los beneficios del programa. El MTESS administra también otros programas de empleo, como el de Recuperación Productiva, el Programa de Empleo Comunitario. Ellos totalizan 190.480 beneficiarios. La suma de todos estos planes representa para esta cartera una inversión de 313. 513.200 pesos. (Informe oficial del Ministerio de Trabajo sobre altas y bajas del Plan Jefes de Hogar Desocupados)

<sup>19</sup> Los hijos pueden ser también discapacitados de cualquier edad. El plan esta destinado además a los hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se encuentre en estado de gravidez, todos ellos desocupados, y que residan en forma permanente en el país. No quedan incluidos dentro del beneficio aquellas personas que perciban otros beneficios de la seguridad social, pensiones no contributivas, o participen en otros programas de empleo o capacitación nacional, provincial, o municipal. No resulta impedimento, en cambio, la percepción por parte de alguno de sus integrantes del grupo familiar de becas estudiantiles o ayuda alimentaria.

<sup>20</sup> Presentaremos información adicional sobre este punto avanzado el escrito.

<sup>21</sup> El CELS (2003), argumenta que este Plan no se adecua a los estándares constitucionales y del derecho internacional de los derechos humanos, que definen los rasgos de identidad de un derecho social. Ello se sostiene en gran medida en que el Plan no garantiza el derecho familiar de inclusión social, habiendo impuesto una fecha tope para la inscripción de los potenciales beneficiarios. En este sentido, el hecho de no abarcar a la totalidad de la población en idéntica situación, se contraponen a la nota de la universalidad que caracteriza a un derecho, y determina la violación del principio de igualdad ante la ley y la no discriminación.

divisas que benefició a los exportadores al modificarse el régimen cambiario a principios del 2002. (Documento del CELS, 2003)<sup>22</sup>

Si bien consideramos sumamente relevante dejar planteada esta discusión en torno a este programa, consideramos también pertinente avanzar un poco más en tratar de comprender ciertos aspectos que son centrales para problematizar algunas diferencias con respecto a los planes de empleo transitorio implementados anteriormente en nuestro país. Ello nos permitirá así contextualizar un poco más las experiencias estudiadas, y situar también algunas de las polémicas que atraviesan al PHJD.

En esta dirección, podemos retomar ciertas distinciones con respecto a la noción de derecho al acceso a un beneficio social – dejando a un lado por un momento la discusión planteada acerca de su calidad de derecho social-, que subyace a este plan con respecto a los planes de empleo transitorios como el Trabajar en todas sus versiones. Esto está ligado en un principio a que la contraprestación es una obligación que surge como consecuencia posterior al derecho de las personas a acceder al ingreso. Y en todo caso, será el Estado, a través de sus instituciones o de otras organizaciones civiles, el que deberá procurar a todas las personas la posibilidad de realizar dicha contraprestación.

En efecto, el Plan Trabajar<sup>23</sup> - II y III <sup>24</sup>– fue el más importante en términos de envergadura antes del PHJD, y nos permite ilustrar este cambio. Su objetivo principal, era brindar ocupación transitoria a trabajadores/ as desocupados/ as <sup>25</sup> en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social, a través de su participación en la ejecución de obras de infraestructura comunitaria y social (Trabajar III, Manual Operativo). Así, luego de la presentación y aprobación de los proyectos por parte del MTESS, que fueran presentados por organismos públicos y organizaciones no gubernamentales<sup>26</sup>, se disponía la asignación de una suma que oscilaba entre los \$160 y \$200 - descendiendo luego a \$150 durante el gobierno de la Alianza – a cada beneficiario, durante 3 a 6 meses, tiempo de duración estipulado para cada proyecto (Andrenacci, Neufald, Raggio, 2001; Información aportada por un técnico del MTESS).

Este programa termina su ejecución formalmente hacia mediados del 2001, porque en forma efectiva culmina el marco de préstamo para su financiamiento. Recordemos que el mayor porcentaje de dicho financiamiento provenía del Banco Mundial, y en menor medida dependía de erogaciones monetarias locales.

---

<sup>22</sup> Agradecemos a Maristella Svampa por el acceso a este documento.

<sup>23</sup> El plan Trabajar reconoce desde su puesta en funcionamiento a nivel nacional en el mes de marzo de 1996 tres versiones: El Trabajar I, y II, que tuvieron una cobertura de 110.000 y 350.000 beneficiarios/ as respectivamente. (Andrenacci, Neufald, Raggio, 2001). El Trabajar III, tenía una cobertura hacia el año 1999 de 224.320 beneficiarios, sobre una población objetivo de 1.357.995. En forma paralela a este plan funcionó el Servicios Comunitarios, luego transformado en una línea del PEL – Programa de Emergencia Laboral-. El Servicios Comunitarios III cubría hacia el año 1999 una cantidad de 85.473 beneficiarios (Revista de Trabajo N°13). Era un plan dirigido a la prestación de servicios comunitarios, y no a la ejecución de obras de infraestructura. Este plan tenía en gran medida como finalidad beneficiar a la población femenina, dado que el Plan Trabajar, si bien no estaba focalizado en hombres, los beneficiaba en un importante porcentaje.

<sup>24</sup> Las diferencias entre las diferentes versiones del programa se sostienen principalmente en la intención de mejorar los criterios de focalización del programa – mejorar el impacto de la ayuda económica en los hogares más pobres – y la pertinencia y calidad de las obras de infraestructura.

<sup>25</sup> Los beneficiarios del programa debían ser desocupados sin distinción de sexo, y mayores de dieciséis años que no percibieran prestaciones de desempleo, jubilación o pensión, que registraran baja calificación laboral y dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo.

<sup>26</sup> En torno a la gestión y asignación de estos planes ya se observa la importancia que adquieren los conflictos entre el gobierno nacional con las organizaciones de desocupados en distintos puntos del país.

Los problemas que rodearon a la implementación de este programa estuvieron atravesados por denuncias de manejos clientelares, y además, por la observación de que el cumplimiento real de las obras comienza a desaparecer ya hacia el año 1997<sup>27</sup>.

Aquí observamos entonces, en términos de organización formal<sup>28</sup>, de diseño, y de cobertura, algunas diferencias claves de este programa con el PHJD. En efecto, el acceso al plan Trabajar, estuvo mediado por la presentación, aprobación y participación, en un proyecto de infraestructura. En cambio, la asignación de una contraprestación laboral es posterior al acceso al beneficio del PHJD. Por otra parte, la cobertura del último plan Trabajar, llegó a cubrir aproximadamente a un 10% de la cobertura del PHJD. En esta dirección, el establecimiento y diseño de este plan, dirigido a contener la situación de emergencia social, y la crisis institucional y política de Diciembre del 2001, buscó también establecer una relación directa entre la Nación-y sus organismos de gobierno - y la población, para buscar limitar así los problemas vinculados con la intermediación y las prácticas clientelares de los punteros políticos.<sup>29</sup>

Veremos luego que el rol de los Consejos Consultivos apuntan en parte en esta dirección, así como en la preocupación por estimular la participación de organizaciones civiles y públicas en la gestión del PHJD. Ambos tipos de organizaciones participan así en el programa proponiendo y evaluando actividades o proyectos para que los beneficiarios puedan realizar la contraprestación.

Habiendo delineado algunos antecedentes que consideramos claves para el estudio cuyos resultados presentamos aquí – y luego seguiremos profundizando - haremos a continuación unos breves comentarios acerca del contexto local, y las organizaciones estudiadas que llevan allí adelante sus iniciativas y actividades. Ello nos aportará conocimientos en la indagación de las preguntas que han estructurado nuestro estudio.

### **Acerca de Cuartel V y sus organizaciones.**

Cuartel V es una localidad del partido de Moreno<sup>30</sup> de reciente desarrollo urbano. En efecto, su primer loteo barrial data del año 1949<sup>31</sup>. Este partido, con una población que asciende a los 379.801 habitantes y 186 Km. de territorio, es uno de los distritos del Conurbano Bonaerense con mayores índices de desocupación y pobreza. En efecto, es uno de los cuatro municipios – junto con San Miguel, La Matanza y Merlo – donde la pobreza ha golpeado al 65 % de los hogares<sup>32</sup>, siendo el 30% de sus habitantes pobres estructurales, por encontrarse insatisfechas sus necesidades básicas. Ello en gran medida se conecta con la presencia de un elevado índice de desocupación en la zona, que asciende al 40% de su población económicamente activa<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Información aportada por un técnico del MTESS.

<sup>28</sup> Luego comentaremos acerca del papel de los Consejos Consultivos, los municipios y las OSC en la implementación del plan

<sup>29</sup> Información aportada por un técnico del MTESS. Este programa sin embargo ha estado atravesado también por una serie de denuncias de diversos sectores sociales ligadas a la reproducción de prácticas clientelares tanto por punteros políticos como por los movimientos de desocupados, así como la acentuación de distintas irregularidades en su implementación.

<sup>30</sup> El partido de Moreno tiene una división político-administrativa de 6 localidades.

<sup>31</sup> Su nombre se refiere a la antigua y aún vigente nomenclatura catastral según el cual, cada partido, se encuentra dividido en cuarteles.

<sup>32</sup> En el territorio bonaerense viven en la indigencia casi 2.800.000 personas, y el 49% del total de la población quedó bajo la línea de pobreza, siendo los distritos que rodean a la Capital Federal los más castigados por esta situación. (Diario Clarín, 17-12-2002)

<sup>33</sup> Fuente: Diario Clarín del día 17 /12/ 02.

Es también un partido en el que históricamente predominó un asentamiento de población originado en la presencia de territorio disponible y con una importante falta de infraestructura. Reúne las características de un partido considerado como típicamente dormitorio, donde la desocupación ha predominado a lo largo de la última decena de años, así como también los trabajadores de la construcción y el servicio doméstico (Forni, F., 2002)

La localidad de Cuartel V se encuentra alejada del centro de Moreno – 17 kilómetros la separan del mismo- y de las estaciones de ferrocarril. Cuenta con la presencia de importantes espacios semi-rurales<sup>34</sup>. Su territorio se encuentra aún en continuo crecimiento, notándose un incremento paulatino en el número de sus barrios y habitantes. El municipio considera, a partir de proyecciones estadísticas, que la población de esta localidad asciende a 37.721<sup>35</sup>. En cambio, información proporcionado por organizaciones e informantes de la zona, observan la presencia de un número mayor de habitantes: 46.000, siendo 22 actualmente el número de barrios.

Estos barrios habrían sido ocupados progresivamente por población desplazada de villas de emergencia de otras zonas, atraídas por el bajo costo relativo de la tierra y la vivienda, o bien por personas que accedieron a la compra de un terreno, y optaron por residir allí porque no podían seguir sosteniendo el alquiler de su vivienda en la zona de la Capital.

En algunos casos, su poblamiento fue impulsado por la acción estatal<sup>36</sup>, o bien, como se anotara, por el arribo de personas expulsadas o proveniente de villas de emergencia apoyadas por ONGs. En otros barrios<sup>37</sup>, el poblamiento se fue desarrollando en cambio como producto de un proceso de loteos y urbanización espontánea. (Forni, F., 2002). Se observa también un proceso reciente de ocupación de nuevos barrios, liderado por los hijos de las familias que habitan en la zona, y se independizan formando sus propios hogares. Hay entonces barrios más antiguos, con población de mayor edad, y barrios más jóvenes.

En estos últimos años, han empezado también a desarrollarse en forma continua asentamientos en las periferias de Cuartel V, no así, villas de emergencia.

En esta localización predominan las calles de tierras y casas humildes, entre las cuales se alternan viviendas de material con acceso a servicios, y otras más precarias, que evidencian mayores niveles de pobreza estructural (Jacinto, 2001). Al respecto, una informante comentaba la presencia de sectores medios bajos, aunque con predominio de sectores bajos, que han sufrido un progresivo empobrecimiento a lo largo de estos años fruto de la crisis ocupacional.

Como habíamos anotado con respecto al partido en general, Cuartel V es una zona conocida como dormitorio, en la que predomina actualmente un elevado porcentaje de población desocupada (80% calculan los informantes), ó desarrollando una ocupación en forma intermitente. En efecto, sus habitantes solían ejercer en su mayoría ocupaciones ligadas a la construcción – actividad económica altamente golpeada en estos últimos años-, y las mujeres el servicio doméstico. También se ocupaban realizando changas vinculadas con la limpieza de terrenos, cortando el pasto, podando árboles, o

<sup>34</sup> Cuartel V tiene un 30% de su superficie ocupada (Angélico, H., 2002)

<sup>35</sup> Los datos del Censo de Población y Vivienda 2001 no se encuentran aún disponibles para estimar el número actual de población de las localidades de Moreno. Por ello, los datos que tenemos al respecto resultan contradictorios conforme a las distintas fuentes consultadas

<sup>36</sup> Este es el caso del Barrio Alem, edificado por el FONAVI durante el gobierno de Raúl Alfonsín

<sup>37</sup> Así lo ilustra el barrio Namuncurá, corazón de esta zona.

lavando la ropa de la vecina que sí tenía empleo. Muy pocos trabajan en comercios del centro de Moreno y José C. Paz, los más próximos a esta localidad.

El tejido económico de la zona se encuentra poco desarrollado. Se observa así que Cuartel V cuenta, en la zona rural, con quintas dedicadas a diversos cultivos pero que no suelen ocupar población de la zona. Ellos pueden caracterizarse como enclaves étnicos. Por otra parte, había en la localidad una fábrica de embutidos, funciona actualmente, aunque en camino al cierre, una fábrica de cerámicas, y otra fábrica que también se encuentra en esta condición. Si bien han empezado a instalarse en Cuartel V algunos emprendimientos fabriles de ventanas, puertas, alambres, y alguna textil, no se estaría notando un impacto positivo sobre el empleo para los habitantes de esta localidad - según argumentan informantes de la zona -, dado que los mismos han traído consigo su propio personal.

La población de Cuartel V solía entonces desplazarse a fin de obtener un empleo hacia diversos barrios de la Capital Federal, hoy también golpeados por las dificultades laborales.

Los hogares sobreviven así, en una importante proporción, del plan jefes y jefas de hogar, la recolección de residuos, los comedores comunitarios.

Una de las características principales que distingue a ésta de otras zonas, es la presencia de un tejido asociativo denso. En efecto, la existencia de organizaciones sociales es muy importante. Una informante estima la presencia en el conjunto de los barrios de 250<sup>38</sup>, desarrollando actividades de manera informal en una importante proporción. En efecto, y como rasgo histórico del lugar, la gente ha tendido a juntarse para tratar de resolver sus necesidades<sup>39</sup>. Esto puede deberse, en parte, al aislamiento que ha sufrido la zona, y la necesidad entonces de sus pobladores de unirse para enfrentar los problemas<sup>40</sup>. Ello resulta característico en todos los barrios, así como también lo es el trabajo en redes de las organizaciones<sup>41</sup>.

La imagen de una localidad en la que predominan acciones asociativas de distintas características no debe opacar sin embargo la presencia de otras situaciones delictivas que también ocurren en esta zona, como en otras localidades del país. En efecto, aquí también se producen robos de diverso tipo en los vecindarios, que provienen también de personas que habitan en los distintos barrios<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Un relevamiento efectuado en 5 barrios arrojó como resultado la presencia de 79 de estas organizaciones, que se distribuyen entre comedores escolares, uniones vecinales, una mutual con gran trayectoria de trabajo comunitario, iglesias, etc.

<sup>39</sup> Suele observarse a los vecinos juntarse en las esquinas para conversar, organizarse para arreglar la vereda, o reclamar en conjunto a la municipalidad en caso de haber sufrido, por ejemplo, un corte de luz.

<sup>40</sup> Las diversas organizaciones suelen tener un elevado nivel de participación comunitario. Entre las mismas se distingue una importante presencia de clubes de fútbol, así como en cada barrio una capilla. Ello es característico de Cuartel V – como en otros barrios populares - : el nucleamiento de sus pobladores alrededor de las capillas y otros templos religiosos, y de los clubes de fútbol. También se observan, como se anotara, la presencia de grupos de vecinos, grupos de madres, centros culturales, y aunque con menor presencia, sociedades de fomento y cooperadoras escolares. (Fuente: Informante de Cuartel V)

<sup>41</sup> Forni, F., (2002) observa una realidad heterogénea muy activa en los distintos barrios. Es como si existiera, en palabras del autor, “algún tipo de fermento (levadura) que proviene del pasado de estas poblaciones y de la movilización de los 60, que fue especialmente activa en estas áreas”. La especificidad en relación a la prominente presencia organizativa estaría entonces relacionado, a juicio del autor, con la existencia antigua de un denso tejido de actividades de la iglesia católica, contestataria en los años 70, y cooperativa y constructiva a partir de los años 80.

<sup>42</sup> Recientemente, se han robado los cables telefónicos en Cuartel V, dejando a distintos hogares desprovistos de este medio de comunicación. Nos comentaban además que varios pobladores se sienten cohibidos de criar animales con fines comestibles – como gallinas – por el temor a los robos que allí se producen.

Entre todas las organizaciones civiles que realizan actividades en Cuartel V, son pocas las que desarrollan, o han estado vinculadas, a alguna ligada al empleo. Ello en parte puede explicarse por el tipo de asociaciones que predominan en la zona y las actividades que las mismas realizan, como ya se destacara anteriormente, como también por la necesidad de contar con ciertos recursos, como pueden ser los económicos, o con cierta trayectoria organizativa para desarrollar, y articular, actividades ligadas al empleo.

En este sentido, observamos que las dos organizaciones estudiadas revisten una importancia significativa en la zona. En efecto, la parroquia que aquí llamaremos Encarnación es la única en Cuartel V<sup>43</sup>, y cuenta con 11 capillas distribuidas en diferentes barrios. Tiene una antigüedad en la zona de 17 años, y su iglesia de 22. Depende del Obispado de Merlo-Moreno.

Se encuentra ubicada en el barrio Mayor del Pino, uno de los más antiguos de Cuartel V. Entre las actividades de acción social que desarrolla, se destaca la atención de comedores comunitarios en primer lugar – son 17 que funcionan en casas particulares, capillas y salones comunitarios<sup>44</sup> –, la asignación de microcréditos, la atención en centros de salud, y los roperos comunitarios<sup>45</sup>. Como habíamos apuntado, se encuentra también articulando y organizando el trabajo de 200 beneficiarios del PHJD.

La otra organización que hemos llamado Red Nuevo Tiempo nació en el mes del Octubre del 2001, apoyada por la Mutual El Colmenar, en Cuartel V<sup>46</sup>. Esta nueva organización surge a raíz del trabajo articulado con diferentes vecinos, para atender las urgentes necesidades sociales de la población de la zona. La red esta conformada entonces por diferentes organizaciones de base preocupadas por las problemáticas sociales que provoca la extrema pobreza, y que pretenden ser parte de experiencias que fomenten la integración comunitaria.

La conformación y desarrollo de Nuevo Tiempo es promovida por uno de los fundadores de la Mutual el Colmenar. Acerca del proceso de su génesis, nos cuentan que los vecinos habían depositado en la mutual, por su trayectoria, las expectativas de que aquella pudiera ofrecer una ayuda a los problemas de alimentación que los aquejaban. De hecho, El Colmenar anteriormente compraba y enviaba alimentos a diversas instituciones, así como también pagaba algunos servicios que ayudaban a sostener los espacios donde se desarrollaba trabajo comunitario. Sin embargo la crisis económica también produjo un quiebre en la Mutual, evaluando sus directivos la necesidad de gestionar recursos

---

<sup>43</sup> Existen otras iglesias y organizaciones que representan otros credos religiosos.

<sup>44</sup> Al mes de noviembre del 2002, el número de personas que recurría a estos comedores organizados por la parroquia ascendía a 2.400.

<sup>45</sup> Consiste en la provisión de ropa a los habitantes del lugar proveniente de donaciones de parroquias de la Capital Federal.

<sup>46</sup> Esta mutual reviste un gran prestigio e importancia en gran parte de Cuartel V. Ello es el fruto de largos años de trabajo comunitario que la organización viene allí desplegando, pero sobre todo, porque ha logrado con su conformación (1991) atender una de las necesidades prioritarias de la zona: el transporte de pasajeros. Este servicio une a más de 40 barrios en todo Moreno, y partidos vecinos. Presta asimismo otros servicios a sus asociados: recreación y deportes, microcréditos para vivienda – junto con la Fundación Pro Vivienda Social –, asesoría legal, descuentos en medicamentos y farmacia propia. La mutual llevó también adelante entre el 2000 y 2001 la primera etapa de constitución de un Servicio Ocupacional Comunitario (SOC) con recursos provenientes de un programa del Ministerio de Desarrollo Social, llamado REDES. Este programa quedó sin efecto con la finalización del gobierno de la Alianza, habiendo dejado de desarrollarse el SOC por falta de fondos.

por fuera de El Colmenar. En este contexto surge esta red de organizaciones barriales<sup>47</sup> que representa, además, una respuesta de acción política en lo que respecta a la participación de la Mutual en la vida comunitaria de la zona.

*“Nosotros, a partir de nuestra experiencia en El Colmenar, estamos tratando de construir un proceso distinto con la gente del barrio. Hay gente de acá, que tiene una visión técnica, inclusive se formaron en el Instituto Di Tella, y nosotros tenemos una visión claramente militante, y creemos en una construcción que cuestione el poder real. Seremos menos organizados, pero más concretos a la hora de definir que es lo que queremos”* (Organizador de Nuevo Tiempo).

Esta Red ha procurado la obtención y articulación de distintos recursos desde su nacimiento. Entre ellos se destacan principalmente los alimentos para los comedores, los planes PHJD, e insumos para el desarrollo de distintos proyectos productivos cuya creación ha estimulado la organización desde fines del año pasado.

Algunos de estos recursos se obtienen por la vía de donaciones, pero muchos otros han sido el producto de movilizaciones en las cuales se utiliza la metodología del “piquete” para conseguir las reivindicaciones más inmediatas de carácter “sindical” (bolsas de mercadería, comida para los comedores, la obtención de planes jefes y jefas). Varias de estas movilizaciones se han hecho junto a la CTA (Central de Trabajadores Argentinos)<sup>48</sup> y la FTV (Federación Tierra, Vivienda y Hábitat)<sup>49</sup>, organizaciones que representan a grupos de desocupados y con quienes articula la Red a través de la Mutual desde fines del año 2001. En efecto, luego de haberse reunido con V. De Genaro<sup>50</sup>, y a raíz de no haber encontrado la forma legal de participación en la CTA, la Mutual elige participar en lo que consideraban el espacio más conocido de participación social de la central, que es la FTV<sup>51</sup>. Así lo observa uno de los organizadores de la red:

<sup>47</sup> Esta red está formada por unas 20 organizaciones aproximadamente distribuidas en distintos barrios de Cuartel V, 9 de los cuales son comedores comunitarios, y el resto está compuesto por grupos de jóvenes, grupos de vecinos, la Mutual El Colmenar.

<sup>48</sup> Bajo el liderazgo de V. De Genaro y de G. Abdala, la CTA buscó la construcción de una nueva central sindical autónoma y alternativa, no partidaria,... “disociada de los dilemas que planteaba la identidad peronista y la disciplina partidaria” (pág 7). Nuclea a los sindicatos cuya base de sustentación fuera una de las más afectadas por la reforma del estado – ATE y CTERA-. (Svampa y Pereyra, 2003)

<sup>49</sup> Svampa y Pereyra (2003) observan que el movimiento piquetero reconoce dos afluentes fundamentales: uno de ellos, reenvía al desarrollo de los piquetes y puebladas del interior del país; el otro, remite a la acción territorial y organizativa gestada en el Conurbano bonaerense, y ligada a las profundas transformaciones del mundo popular, fruto de un agudo proceso de desindustrialización y empobrecimiento de la sociedad Argentina. En este último afluente, sitúan los autores el desarrollo y consolidación de la FTV ligada a la CTA. En efecto, la FTV remite en sus comienzos a un embrión de un movimiento social urbano, que cobra nuevas dimensiones a partir de 1997, en la medida en que los problemas de desempleo adquieren características inéditas y, sobre todo, a partir de 1998, cuando se efectiviza su encuadramiento dentro de la CTA, haciendo posible su construcción como actor nacional.

Para sumar información en esta dirección, un integrante de la FTV nos cuenta con respecto al origen de esta organización.: “...El objetivo originalmente es la lucha por la tierra, y la defensa de los derechos de los inquilinos, de los que están en un asentamiento, barrio. Ese es el objetivo principal. Después creció mucho, y empezó a representar otros intereses. Hoy nos reconocemos como una organización de desocupados, cuando originalmente era una lucha por la tierra, que están íntimamente relacionados. Pero hoy se pelea por los planes, no estamos peleando por la tierra, porque hoy la necesidad es esa. Cuando surgió, la necesidad del país en ese momento era la tierra. Después fue mutando a raíz de la necesidad” (Integrante de la FTV)

<sup>50</sup> Líder de la CTA.

<sup>51</sup> Dentro de la FTV en la zona, se agrupan diferentes organizaciones que trabajan desde hace varios años en los barrios, y que a partir de la consulta popular impulsada por el FRENAPPO – Frente Nacional Contra la Pobreza -, realizada a fines del 2001, comienzan a trabajar de manera conjunta. Estas organizaciones son de los partidos de Moreno y J. C. Paz. Su metodología de trabajo consiste en realizar reuniones en sus respectivos barrios, organizaciones, y junto con los vecinos

*“ La FTV dentro de la CTA es el Sindicato de los trabajadores desocupados y la mayoría de su trabajo se basa en la construcción territorial de participación, es decir llevar el sindicato a los barrios. Esta metodología conlleva a la organización en los barrios a partir de las necesidades más urgentes de los vecinos, ya que se busca que la representación social sea ejercida por gente que vive en los barrios y que conoce tanto las necesidades que afectan a esta zona tan castigada como a la gente que la padece. Dicho conocimiento, nos permite organizarnos y trabajar a partir de la confianza y del poder sentir que somos nosotros los responsables de cambiar la situación que vivimos día a día.” (Organizador de Nuevo Tiempo)*

Dejaremos a esta organización a un lado por algunas páginas, para concentrarnos a continuación en la presentación de resultados con relación al estudio sobre la difusión de los microfinanciamientos impulsados por la Parroquia de Cuartel V. Luego, en otra sección, retomaremos el papel de las organizaciones comentadas en la articulación y gestión del PHJD.

### **La experiencia local de los microfinanciamientos: La réplica del Grameen Bank en Cuartel V**

La herramienta de los microcréditos es un instrumento que se ha extendido progresivamente en diversas partes del mundo, y es cada vez más utilizado en los programas de alivio a la pobreza.

Entre las experiencias que han desarrollado este instrumento,<sup>52</sup> la del Banco Grameen (o Banco de los Pobres) es una de las más importantes y difundidas en el ámbito de las microfinanzas en todo el mundo. Este sistema, destinado a reducir la pobreza en los sectores más necesitados, nació hace 26 años de la mano de Mohammed Yunus, un economista Bengalí que lo creó en Bangladesh tras una gran hambruna en ese país. Su rasgo principal, es que se trata de un sistema que carece de garantías materiales y que busca la generación de oportunidades de autoempleo<sup>53</sup>. Es interesante

---

crear herramientas de trabajo alternativo, y transmitir pensamientos y sentimientos ligados a la realidad que viven cotidianamente (Fuente: organizador de Nuevo Tiempo).

En el plano nacional, la FTV cuenta aproximadamente con unas 200 organizaciones adheridas, con alrededor de 10.000 personas. (Integrante de la FTV)

<sup>52</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo estima que existen actualmente en todo el mundo 7.000 instituciones dedicadas a las microfinanzas que brindan microcréditos a 8 millones de personas por un monto de 7 millones de dólares. Entre las experiencias internacionales más destacables se encuentra la del Banco Grameen; Acción Internacional, organización sin fines de lucro con sede en Boston, EEUU, que otorga microcréditos desde 1973 con el objetivo de reducir el desempleo y la pobreza, y desarrolla actividades en 15 países Latinoamericanos, 5 de Africa, y 30 localidades estadounidenses-. Acción contribuyó a la creación de instituciones microfinancieras totalmente comerciales como BancoSol en Bolivia, Mibanco en Perú, etc. Otra de las experiencias internacionales destacadas es la Fundación Internacional de Asistencia Comunitaria (FINCA), que inició sus actividades en 1984. Esta institución, es conocida por haber instrumentado la utilización del método de la Banca Comunal – grupos de personas que se organizan para autogestionar un sistema de microcréditos -, y desarrolla sus actividades actualmente en 20 países. En la Argentina, se creó formalmente en el año 1997 el FONCAP S.A. Este Fondo de Capital Social ha sido una iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente que se inscribe dentro del marco de la lucha para reducir la pobreza y promover la generación de empleo. Existen además diferentes ONGs que instrumentaron este sistema de los microfinanciamientos dirigidos al empleo, y también a la vivienda, desde finales de los años ochenta, gracias a fondos provenientes de organizaciones de cooperación internacional, y del Estado. Entre ellas se encuentran también las que aplican la metodología del Grameen Bank, (Bárbara, Mena, 2002; Información obtenida en FONCAP)

<sup>53</sup> En la Argentina, funciona desde hace tres años la fundación Grameen, apoyada por el PNUD, donaciones de empresas privadas y particulares. Ha inaugurado hasta el momento 20 réplicas con la metodología del Grameen Bank, y ya han pasado por el sistema 700 beneficiarios, si bien son alrededor de 350 los que forman la cartera de créditos vigente. Esta fundación, que otorga créditos de hasta \$500 (en promedio son de \$300) en su mayoría a mujeres cuya garantía es la constitución de un grupo solidario, lo hace a través de ONGs locales, que se encuentran más familiarizadas con el trabajo

rescatar como aborda su creador el problema de la pobreza (si bien no encontramos una definición precisa de la misma a lo largo de su libro) para entender la importancia que le asigna a la difusión de este instrumento “..si uno mira en terreno, comprueba que los pobres no son pobres porque son analfabetos o poco educados, sino porque no pueden conservar los beneficios de su trabajo, y esto es así porque no tienes acceso al capital y los que lo controlan son los que definen la reglas de juego” (pág 259)<sup>54</sup>.

La experiencia del Grameen Bank<sup>55</sup> llegó a Cuartel V a través de su parroquia desde hace aproximadamente dos años y medio atrás. La iniciativa fue impulsada originariamente por un grupo de feligreses de la Parroquia María Madre de la Iglesia, ubicada en el barrio de Caballito en la Capital Federal.

Su idea provino de una persona que asistía a la parroquia de Caballito, y habló allí con el párroco acerca de esta propuesta en la cual había adquirido experiencia. El párroco la planteó así en la comunidad, para replicar esta experiencia. Algunos feligreses no estaban de acuerdo con llevarla adelante fuera de la zona de influencia de la parroquia de Caballito, y en una localidad distante como lo era Cuartel V. Sin embargo, como los créditos eran en un principio muy pequeños – entre \$50 y \$100 – se consideró que dicha suma poco podía alcanzar en la comunidad local para iniciar microemprendimientos. En cambio, en Cuartel V, esa suma podía significar una ayuda mayor. Así, en distintas misas se juntó dinero proveniente de los particulares para poder dar comienzo a esta propuesta. Propuesta que se concreta en Cuartel V gracias a una antigua relación como compañeros de estudios del párroco de Caballito y el párroco de esta localidad. Inclusive, algunas donaciones de Caritas habían llegado a Cuartel V a través de la parroquia citadina.

Al fin, con el libro de Yunus “Hacia un mundo sin pobreza” en sus manos, que explica principalmente la metodología para llevar adelante los microfinanciamientos, el grupo de siete feligreses de la parroquia de Caballito comenzó a organizar la réplica. Si bien no contaban con un profundo diagnóstico socio económico de la zona, a excepción que se trataba de una localidad carenciada y semi rural, trabajaron desde el comienzo con la coordinadora del área de acción social de la parroquia de Cuartel V, que tenía mayores conocimientos acerca del lugar, sus organizaciones sociales, los niveles de pobreza.

*“(…) La meta principal era tratar de crear una fuente de trabajo. Obviamente que es un subempleo, a través de los microcréditos. Queríamos ver de que manera se podía llevar a la práctica lo de Yunus, que aparentemente es exitoso, y también de que manera podíamos darle otra oportunidad a mujeres con muchos hijos. Ese fue el público al cual nos dirigimos”* (Miembro del grupo de la parroquia de Caballito).

Si bien en un principio el programa utilizó los criterios metodológicos de Yunus, con el correr de los años, y la experiencia acumulada, algunos de los mismos fueron variando o se fueron

---

solidario de cada localidad. Los microcréditos han sido utilizados por los beneficiarios para la compra de mercadería para abrir un quiosco o un almacén, comprar una máquina de coser, un carrito para repartir tortas, instrumentos de labranza, materiales para hacer artesanías, entre otras cosas. La devolución del préstamo se realiza en 50 cuotas semanales durante un año, con la aplicación de un pequeño interés para la autosustentabilidad del sistema. (Diario Clarín del 23-12-2002, Entrevista con el vicepresidente de la Fundación Grameen Argentina)

<sup>54</sup> En Bangladesh el 75 % de la población es analfabeta.

<sup>55</sup> El Grameen Bank otorgó más de 3.000 millones de dólares en 60 países con solo un 2% de préstamos incobrables (publicación de la Fundación Grameen, 2001)

flexibilizando. En efecto, este también es un consejo rastreable en el libro acerca de la exportación de esta iniciativa hacia otras realidades nacionales y locales.

Sin embargo, el destino de los créditos a las mujeres, jefas de hogar, con hijos a cargo permaneció inamovible, en gran medida porque ellas son las que suelen acercarse a demandar este tipo de beneficio, pero además por la evaluación tanto metodológica de Yunus, como de la experimentada por sus seguidores, de que éste resulta ser un criterio acertado de elegibilidad.

*“El Banco Grameen toma la idea de que las mujeres son más pagadores. Cuando son jefas de hogar, con hijos a cargo, la cuestión es que se sienten más responsables. La mamá, en general, si no puede encontrar trabajo, va a salir a ver si en la escuela están dando de comer, o si puede incluir a su hijo en un comedor. Pero es la mujer la que tiene mayor fuerza y garra cuando no hay nada en la casa. El varón tiende a deprimirse, y a encerrarse”.* (Coordinadora del área de acción social de la parroquia de Cuartel V)<sup>56</sup>

La posibilidad de incluir hombres entre los beneficiarios es contemplado por algunos de los miembros del grupo organizador.

*“Algunos en el grupo no somos muy partidarios de la exclusión de los hombres, y tal vez en un futuro se acepten. De hecho se trató de armar un grupo con un hombre, a parte de la experiencia inicial, pero se descubrió que eran madre e hijo. El grupo se deshizo, no se rearmó. Iba a ser nuestra segunda experiencia”<sup>57</sup>. Se siguen acercando hombres, pero apuntan a un crédito individual, porque a mi no me gusta compartir con otro hombre, tener que pagar a otro, me gusta manejarme por mí mismo, un poco de machismo de género”<sup>58</sup>.* (Integrante del grupo organizador de Caballito)

El grupo de las microemprendedoras está formado entonces por mujeres generalmente de edades jóvenes, con varios hijos, y que integran hogares múltiples, muchas de las cuales no viven o no tienen al marido. Ellas habitan en ocho de los barrios de la localidad de Cuartel V<sup>59</sup>.

La iniciativa dio comienzo con la formación de 6 grupos solidarios de 5 personas, a las que se les proporcionaba un crédito de entre \$50 y \$100 a cada una. El destino de los microcréditos estaba dirigido a la creación de nuevos emprendimientos, o bien para solidificar los existentes, como por ejemplo la ampliación de un local de ventas de verduras.

El dinero es otorgado en forma individual, aunque solidario en aquello que se debe, lo que significa, que las personas deben hacerse cargo de las deudas contraídas por sus compañeros de grupo, en caso de no devolución de lo prestado.

<sup>56</sup> En las réplicas del Grameen Bank que se desarrollen en la Argentina, la mayoría de las que piden créditos son mujeres. “La experiencia demostró que las mujeres son las mejores administradoras del hogar, ya que invierten sus ingresos en sus hijos y la casa”, afirma Pablo Broder, director de la Fundación Grameen Argentina. (Diario Clarín, 23-12-2002). Ello si bien -a excepción de la primera replica desarrollada con la ayuda de esta fundación-, el resto de las replicas no tuvieron al género como un atributo excluyente.

<sup>57</sup> Al principio, uno de los grupos solidarios estuvo integrado por un hombre, que era muy conocido en la parroquia. Este hombre sin embargo no renovó el crédito, dado que consiguió trabajo dentro de su oficio en construcción.

<sup>58</sup> En el caso de Bangladesh, la incorporación de la mujer como prestataria, junto con asignarle un papel clave en el desarrollo, estaba ligado además al objetivo de revertir una serie de situaciones discriminatorias por las que atraviesan las mujeres en aquella cultura. Entre ellas, Yunus observó que ellas representaban menos del 1% de los créditos otorgados por los bancos. Si bien se ofrecieron luego créditos a los hombres, éstos se viabilizan por medio de las esposas.

<sup>59</sup> En muchos casos, la ocupación anterior de las microemprendedoras era en la actividad de costura, o bien en el empleo doméstico.

Las mujeres que integraron los primeros grupos se enteraron de la propuesta a través de información oral difundida en las capillas. Así, se juntó a un grupo de conocidos y se les brindó una charla explicativa acerca del funcionamiento de este programa, de tal manera que aquellas mujeres interesadas buscaran a otras para integrar los grupos solidarios. Luego, a medida que la propuesta avanzaba, el boca a boca resultó ser el principal instrumento de difusión.

Cuando comenzaron los primeros grupos, el grupo organizador decidió no cobrar ningún interés en la devolución del dinero. Al provenir de una parroquia, consideraban que ello podría ser usurero, ya que el dinero era fruto de donaciones. Esta fue entonces una de las primeras reglas que habían alterado en relación a la propuesta de Yunus, que sí especifica el cobro de un interés por el dinero prestado<sup>60</sup>.

Sin embargo, la segunda vez que volvieron a prestar dinero, lo hicieron con el cobro de un interés que en un primer momento fue de un 7%, y luego ascendió al 10%. Era esta la única manera de poder hacer sustentable la propuesta, para no descapitalizarse en caso de que alguna beneficiaria no devolviera lo prestado – como ocurrió unas pocas veces<sup>61</sup> –, y poder ampliar el número de mujeres a las que conceder estos microcréditos.

Aunque algunos criterios de la metodología propuesta por Yunus fueron variando, el grupo organizador tiene ciertas reglas básicas de funcionamiento, herederas también de esta metodología.

Los grupos, armados por las propias beneficiarias, no pueden estar en un principio integrados por familiares, aunque sí deben conocerse entre ellas, por ejemplo, de la escuela de sus hijos, del barrio, una amiga de la prima, alguien recomendado.

*“Porque generalmente, la gente dice, bueno, yo me hago cargo de lo mío, pero no me quiero hacer cargo de lo otro. Pero si lo conoces, y sabes que es una persona cumplidora, puedes responsabilizarte si la otra persona tiene un traspie”* (Coordinadora del área de acción social de la Parroquia de Cuartel V).

Sin embargo, el grupo solidario no puede incluir personas con las cuales se posea algún lazo de parentesco, ya sea político o sanguíneo. Este criterio se sostiene en el diagnóstico de que las relaciones familiares son difíciles, y suele ser arena de conflictos. Ello provoca que el grupo pueda fracturarse, y no se cumpla luego con el pago.

*“Tenemos 2 reglas básicas, que sean 5 mujeres para iniciar, y que no sean familiares. Es el marco institucional nuestro, al cual se tienen que adaptar para crear una relación. Porque al estar basado en la confianza mutua... La idea de la visita es ver un poco en que medida ellas se acercaron a nosotros con la misma voluntad que nosotros de hacer las cosas, o te vienen con mentiras, y no es la dirección, que hay que tener en cuenta. Es una regla”* *“La metodología te lo dice, y de alguna manera tenemos que darle un marco a esto. Un programa sin límites, sin marco no existe. Eso va cambiando a medida que los grupos se van renovando, porque a medida que uno los conoce más y de pronto dos hermanas que estaban separadas se juntan, no hay problema, las conocemos, es una regla al comienzo. Eso se flexibiliza y se negocia. Pero se trata de tener una regla básica, un marco”* (Integrante del grupo de la parroquia de Caballito).

---

<sup>60</sup> La tasa de interés es del 20%.

<sup>61</sup> El grupo de Caballito afirma que ha tenido un nivel de devolución exitoso.

Las visitas que realizan a las casas de las potenciales microempendedoras están a cargo de integrantes de la parroquia de Cuartel V. En esta visita, no solo se observa la veracidad de la información proporcionada por las mujeres, sino además la factibilidad de los proyectos que ellas proponen para emprender. Así, si la idea de alguna emprendedora es colocar un kiosco, se observa que la cuadra no este plagada de este tipo de comercios. Si se detecta que hay personas que quieren integrar un grupo con parientes, entonces se les ofrece reorganizar un nuevo grupo.

Como mencionamos, los proyectos son entonces presentados conforme al interés de cada una de las mujeres. En ello, el grupo organizador, asiste observando la factibilidad de los presupuestos que ellas presentan, y de su aprobación, depende la asignación del dinero. Este grupo organizador también ayuda en esta etapa de las cuentas, difíciles para muchas de las mujeres. Inclusive, en un principio, las charlas iniciales para las microempendedoras hacían hincapié en la temática del grupo solidario. Ahora, en cambio, las orientaron hacia una veta un poco más económica, haciendo mayor hincapié en la parte financiera, explicándoles que es un costo, una ganancia.

*“Yunus nos proponía que la gente tenía que venir con su propio proyecto, y no darles nosotros las ideas, porque ellos saben más que nosotros lo que pueden hacer, de acuerdo a la capacidad de ellos, sus experiencias, y después del lugar donde ellas están viviendo”* (Integrante del grupo de la parroquia de Caballito).

La cantidad de grupos solidarios asciende a 18, y suman alrededor de 90 las personas que actualmente tienen crédito. Algunos son grupos que han renovado sus créditos, y otros son nuevos.

El monto de dinero destinado a los créditos ascendió a fines del año pasado, y va de los \$150 a los \$300<sup>62</sup>, para los grupos que quieran renovar y hayan cumplido en término con los plazos de devolución. Devolución que debe efectuarse en cuotas semanales fijas<sup>63</sup>. Este incremento fue en gran medida producto del aumento en los insumos que las emprendedoras necesitan para desarrollar su trabajo.

Como ya se hubiera apuntado, no todos fueron emprendimientos de creación, sino que algunos ya se encontraban en funcionamiento<sup>64</sup>. Las labores son heterogéneas, *“hubo un tiempo en que todo lo que se hacía con harina era oro, ahora lo que es oro es la harina, entonces cuesta bastante hacer microemprendimientos con este insumo”* (Coordinadora de acción social de la parroquia de Cuartel V).

También se hace pintura de pañuelos, hay verdulerías, gente a la que le ayudaron a ampliar un kiosco<sup>65</sup>, peluquería, hay mujeres que se dedican a la repostería. En general, son mercaderías y servicios que pueden venderse y ofrecerse en la misma zona, porque es muy dificultoso salir a comerciar afuera<sup>66</sup>.

<sup>62</sup> El grupo organizador creó un sistema de incentivo basado en un puntaje, para que las microempendedoras puedan renovar los créditos por esta suma. Ello se instrumentó como una forma de premiar la actitud del grupo. Son alrededor de 3, ó 4 grupos que han renovado por esta suma. Los demás lo han hecho por una suma menor.

<sup>63</sup> La devolución de los créditos fue de aproximadamente el 95%. Los créditos más pequeños se devuelven en 16 semanas, mientras que los más grandes en 20.

<sup>64</sup> La entrevistada calcula, con respecto a la gente que tenía y no experiencia para sus emprendimientos, que la población se divide en un 50 y 50%. Por otro lado, un 25% de los que accedieron al crédito ya tenían algún emprendimiento, como el kiosquito, y un 75% comenzaba a realizar algo nuevo.

<sup>65</sup> Este es un rubro con buenos resultados, cuenta la entrevistada, porque en la zona estos comercios están exentos del pago de impuestos.

<sup>66</sup> Una actividad que no tuvo buenos resultados fue la compra y venta de ropa, dado que, para reponer mercadería, había que viajar hasta el barrio de Once, en la Capital, cada vez que hiciera falta.

Algunas mujeres van cambiando la mercadería que ofrecen para la venta a medida que cambian las estaciones de año. Así, pueden vender ropa algunos meses, y cuadernos escolares en otra estación.; otras mujeres se están dedicando actualmente a comercializar ciertas mercaderías sueltas, como los artículos de limpieza. Una mujer vendía especias, pero con la devaluación del peso argentino, se dedica ahora a la venta de plantines que adquiere en la zona.

El grupo organizador de la parroquia de Caballito se encarga de traer personas con diversos oficios para realizar cursos de capacitación en la Parroquia de Cuartel V. Han sido de peluquería, cerámica fría. Puede asistir a la capacitación cualquier persona que así lo desee, no solo las beneficiarias de los microcréditos. La temática de los cursos surge a veces de las inquietudes de las beneficiarias, y otras de las ofertas de aquellas personas que quieran dar un curso.

En los últimos meses, los organizadores han estimulado el desarrollo de una nueva iniciativa, de tipo asociativa, para las microempendedoras que quisieron plegarse a esta propuesta.<sup>67</sup> Esto ha sido también un cambio con relación a la propuesta original, y a la metodología de Yunus. Para ello, el grupo de Caballito compró una máquina<sup>68</sup> para producir tomates cubeteados, en conserva, en botella de vidrio. Esta iniciativa ha sido acompañada por el dictado de un curso que la coordinadora de acción social de la parroquia consiguió a través de sus contactos con un grupo de profesores de la Universidad de Morón. Este curso lo dictan los profesores, a través de la Secretaría de Pequeñas y Medianas Empresas, dependiente del MTESS.

Esta propuesta se encuentra todavía en estado experimental, de tal modo de poder calcular los gastos y las ganancias factibles de ser obtenidas.

La presencia, el apoyo y el trabajo diario de los organizadores de la réplica constituye una importante condición para que el sistema se desarrolle y se sostenga. Este grupo se compone, como ya se apuntara, de los integrantes de la parroquia de Caballito que asisten todos los Domingos a Cuartel V, el trabajo de la coordinadora de acción social de la parroquia de esta localidad, junto con tres integrantes de esta organización - dos de las cuales hacían hasta la obtención del beneficio del plan jefes trabajo como voluntarias, mientras la que trabaja de administradora lo sigue haciendo en forma voluntaria -.

Este grupo organizador insiste en que las mujeres se acerquen a ellos para pedir ayuda cuando las cosas no funcionan, para observar de que manera asistirlos. En algunas ocasiones, cuando alguna de las mujeres integrante de un grupo no puede pagar lo que adeuda, el grupo organizador les trae alguna mercadería, que se las vende a un bajo precio, para que el resto de los integrantes del grupo solidario pueda venderla y así devolver el dinero de la cuota de la mujer que no puede hacerlo.

Así, este sistema de microfinanciamiento trajo consigo la generación de una cadena de solidaridades, entre las microempresarias, o bien entre éstas y el grupo organizador. Pero también se producen los conflictos. El grupo solidario funciona a través de la confianza que establecen unas con otras para el pago del crédito. Este es el único mecanismo de control. La regla es oral, no hay un contrato escrito. Sin embargo, tener que afrontar una deuda contraída por una compañera, genera por

---

<sup>67</sup> Los organizadores no eligieron a quienes convocarían para la propuesta, sino que la invitación se hizo extensible a todas aquellas microempendedoras que quisieran participar.

<sup>68</sup> No se busca un dueño para la máquina, sino el cobro de un alquiler por su utilización.

supuesto disconformidad. Por eso se trata de ayudarlas con mercadería para que puedan vender. Otros conflictos que pueden surgir son propios de las relaciones sociales cotidianas<sup>69</sup>.

Por otra parte, el cumplimiento de ciertas reglas estipuladas por los organizadores no siempre agrada a todos, como lo ejemplifica la necesidad de juntarse con otras personas que no puedan ser familiares. Sin embargo estas reglas son las que aportan el marco institucional para el funcionamiento de la iniciativa. Si bien algunas de ellas pueden flexibilizarse con el tiempo, no son en un principio discutibles<sup>70</sup>.

Es interesante observar que los microcréditos no han estado dirigidos necesariamente a las mujeres que presentan mayores niveles de pobreza, sino que al contrario, muchas de ellas son mujeres que si bien atraviesan una situación económica difícil, cuentan con algunos niveles de estudio y capacitación – nos cuentan – o bien tienen cubiertas ciertas satisfacciones básicas. Ello difiere de la metodología de selección propuesta por Yunus. La razón, nos explican, es discutida al interior del grupo organizador. Para unos, las mujeres más pobres no se muestran interesadas en los créditos porque consideran que no pueden hacerle frente a su pago, o bien, porque no intentan generar un cambio en su forma de organización. Para otros, involucrar a estas mujeres en este sistema implica más que una ayuda, contribuir a incrementar sus problemas, por tener que afrontar además el pago del crédito<sup>71</sup>.

¿Cuál fue entonces el impacto de esta experiencia sobre la población beneficiada?. En términos de generación de ingresos, las palabras de los organizadores resultan muy ilustrativas:

*“Las ganancias que les da son para comprar un poco más de comida, es para lo mismo que hacen siempre, es como una estrategia más que tienen como el plan jefes y jefas de hogar, las changas, el truque. Es para seguir con su estrategia de supervivencia. No hay nada que apunte a un despegue”* (Integrante del grupo organizador).

*“Yunus relata la metodología, en realidad no cuenta el trabajo de campo. La metodología te hace ver que él hace cambiar las condiciones de vida. Pero hay que tener en cuenta que en Bangladesh hay un 97% de analfabetismo, y las condiciones de vida son infrahumanas. Entonces por ahí, lo que se hace acá con los micromprendimientos, allá podrá ser un cambio de vida, pero acá, no significa cambiar estas condiciones. La persona tiene que tener una habilidad muy grande para que con un microemprendimiento de \$100, \$ 150, pueda cambiar sus condiciones de vida. (Integrante del grupo organizador)*

Pero también, tiene efectos no ligados directamente con el ingreso sobre los hogares, y las mujeres. Entre ellos, se destacan el incremento de la autoestima, el entusiasmo, y hasta el efecto que ejerce sobre las parejas.

<sup>69</sup> “Conflictos ocurren mucho, propios de las relaciones humanas, porque además esto apunta a personas de un nivel muy bajo, hay que lidiar con la falta de educación, con resentimientos. Se pelean, se agarran a los tiros, ese tipo de marginalidad encontras” (Integrante de un grupo organizador de una réplica por medio de Caritas entrevistada en la Fundación Grameen Argentina)

<sup>70</sup> Es presumible que puedan observarse otros conflictos con el grupo organizador, o bien entre las mujeres del grupo solidario. Ello tal vez pueda ser apreciado si se indaga con las propias microempresarias.

<sup>71</sup> El vicepresidente de la Fundación Grameen Argentina nos cuenta que a los microcréditos no han accedido los pobres estructurales que no tienen asegurada su subsistencia cotidiana. Una de las condiciones básicas para dar el crédito es que la persona tiene que tener sus necesidades básicas cubiertas. De lo contrario, si destinara parte del crédito a la compra de alimento, y no al desarrollo de una actividad generadora de ingreso, la responsabilidad recae en la organización por haber destinado erróneamente el crédito.

*“ Las chicas aportan a su hogar no solo recursos económicos, sino que aportan una forma de organizarse, de ver las cosas, de entusiasmarse por algo. Todo eso se transmite. No es lo mismo una mujer deprimida, y pensando que no va a poder hacer nada por sí y los suyos, que una mujer entusiasmada con un proyecto, y pensando que es capaz de generar cosas nuevas, llevar adelante un proyecto. En todo sentido. Algunas dicen que durante mucho tiempo el esposo no conseguía nada para hacer, y después que ellas consiguieron el emprendimiento y las vieron en movimiento, de tratar de conseguir un recurso más, los esposos han conseguido trabajo. Son efectos secundarios, pero muy importantes”<sup>72</sup>. (Coordinadora de acción social de la parroquia de Cuartel V).*

Un aspecto interesante de mencionar, ligado al próximo punto que trataremos, es la combinación entre el acceso al beneficio del PHJD, y los microfinanciamientos. Por un lado, desde el punto de vista de la organización de la réplica, ya hemos observado la posibilidad de contar con personal por parte del grupo organizador para llevar adelante la gestión del programa de microcréditos que dedique más tiempo a la tarea, y lo haga así en forma más efectiva. Pero, por otro lado, el acceso de algunas microempendedoras ya sea en forma personal, o bien a través de otro miembro del hogar a los \$150, les permite afrontar el pago de las cuotas con cierta tranquilidad, sabiendo que disponen de otro ingreso para enfrentar posibles contingencias que puedan surgir con su ocupación.

Pasemos entonces a continuación a desarrollar algunos argumentos adicionales en torno a la constitución, organización y desarrollo del PHJD, y su vinculación con las organizaciones civiles estudiadas.

### **Las organizaciones civiles y la gestión del Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados: repaso de algunas experiencias.**

Como habíamos destacado, el PHJD queda instrumentado en Abril del 2002. Así lo ilustran los documentos que argumentan acerca de su creación: *“En virtud de la coyuntura económica y financiera resultado de la crisis que afecta a nuestro país que incluye niveles de pobreza de alcance crítico, se declaró la Emergencia Nacional en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. En ese marco el gobierno nacional, tomando en consideración las recomendaciones formuladas por al Mesa de Diálogo Argentino<sup>73</sup>, decidió universalizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a ese importante núcleo poblacional”<sup>74</sup>*

Ya mencionamos algunos de los criterios básicos de asignación del plan – de \$150 mensuales – a la población beneficiaria, así como también destacamos algunas diferencias tanto de concepción, de organización así como también de envergadura con respecto a los planes de empleo implementados desde la órbita del MTESS anteriormente. Avancemos un poco más en algunas especificaciones, a fin

<sup>72</sup> Argumentos en esta dirección aportó el vicepresidente de la Fundación Grameen Argentina

<sup>73</sup> El gobierno de Duhalde implementó al poco tiempo de asumir el llamado *Diálogo Argentino*. Esta iniciativa - que si bien no había llegado a implementarse tenía antecedentes en el gobierno de De La Rúa- , se concibió bajo la coordinación de dos actores por fuera del sistema político: el Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) y el episcopado de la Iglesia Católica. Se esperaba que ellos pudieran proveer la credibilidad que la política en general no puede presentar frente a la sociedad. Con representantes del gobierno y del congreso, el Diálogo recibió numerosas delegaciones de distintos sectores de la sociedad, para escuchar demandas y propuestas, las cuales se tradujeron en un documento conjunto para que fuera tomado por el Congreso para su implementación. (De Piero, S, 2002).

<sup>74</sup> Fuente: MTESS.

de contextualizar y comprender el papel de las organizaciones estudiadas en la articulación y gestión de beneficiarios del plan jefes<sup>75</sup>.

Uno de los aspectos ya destacados, es que el beneficiario del plan tiene que realizar a cambio de la percepción de la asignación monetaria una contraprestación. Por ello se comprende la realización de una tarea o acción en el marco de algunas de las alternativas previstas por el MTESS. Entre estas alternativas, se destacan la incorporación de los beneficiarios a la educación formal, o la formación profesional destinada a mejorar sus posibilidades de inserción o reinserción laboral; incorporación de los beneficiarios en actividades o proyectos que generen un impacto productivo local o en servicios comunitarios que mejoren la calidad de vida de la población.

Es importante señalar que la contraprestación no había sido un requisito especificado en el decreto de creación del plan, sino que por el contrario, surge con posterioridad al lanzamiento del programa<sup>76</sup>.

*“Se le entregó el beneficio a la gente y unos meses después surgió esto de que se haga una contraprestación para que la gente no sienta que se hace esto gratis (...)El decreto sale en Abril, el primer pago se hace en mayo, y la contraprestación se empezó a exigir a partir de julio, agosto. Entonces ahí es donde la gente empezó con al sensación de que antes me lo daban y no me pedían nada. Bueno, esa resistencia de la gente que hubo que ir resistiendo a través de los meses. La contraprestación no venía en el decreto, fue en las resoluciones posteriores. No hablaba concretamente de eso”<sup>77</sup>. (Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).*

En la obligación de efectivizar una contraprestación laboral como un requisito que surge en los desarrollos posteriores del plan, resulta pertinente observar el papel de los organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial que han estado presionando para orientar la misma hacia su concreción real. En efecto, y acompañado por un crédito de 600 millones de dólares<sup>78</sup> del BM destinados al plan, el gobierno se comprometió con el FMI a que por al menos 1,2 millones de personas realicen tareas laborales<sup>79</sup>. Y si bien el financiamiento del programa proviene en su mayor parte de las retenciones a las exportaciones agropecuarias, este préstamo le permite al gobierno cubrir una

<sup>75</sup> Un informe realizado por el Siempro (2003) permite apreciar que el programa llegó a los hogares más pobres: La distribución de los beneficiarios por quintiles de ingresos señala que el 67% pertenecía al 20% más pobre de los hogares, que el 27% se situaba en el segundo quintil y el 6% en el tercero. En el Gran Buenos Aires, según datos provenientes de la EPH, alrededor de 68% de los beneficiarios son mujeres y 79% tienen entre 25 y 59 años. Aproximadamente el 43% son jefes de hogar, en tanto que el 39% son cónyuges.

<sup>76</sup> En la Resolución del MTESS, N° 312/02 aparece especificada la participación de los beneficiarios en tareas de contraprestación, que no pueden ser inferiores a las 4 hs. diarias, no mayor a 6.

<sup>77</sup> En el decreto, el MTESS dispone la creación, en su artículo 8°, de un registro de empleadores, destinado a la inscripción de todas las empresas, instituciones públicas y privadas dispuestas a incorporar a los beneficiarios del programa para el desarrollo de actividades laborales, mediante la suscripción de los correspondientes convenios a nivel Nacional, provincial o municipal. Dichos convenios tienen una duración máxima de 6 meses, estableciendo las condiciones a cumplir en materia de fomento empleo, y debiendo contemplar el pago de un complemento del beneficio, a cargo del empleador, que, además, deberá abonar las contribuciones patronales, sobre ese monto. Este monto permite alcanzar como mínimo la retribución pactada en el Convenio Colectivo de Trabajo.

<sup>78</sup> Entre los destinos de este dinero, parte estará destinado al pago directo de los beneficios, otra parte a la compra de materiales por parte de los municipios para que los beneficiarios puedan realizar tareas de infraestructura. (Diario Clarín, 8-02-03)

<sup>79</sup> De cada diez beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar más de siete llevaban a cabo una contraprestación laboral, sin distinción por sexo. Esto surge de la evaluación realizada en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe por el Ministerio de Trabajo como de la medición de la EPH en el Gran Buenos Aires. (Fuente: Siempro, 2003)

importante porcentaje de las erogaciones presupuestarias destinadas a este plan<sup>80</sup> (Diario Clarín, 8-02-03).

¿Como se efectiviza esta contraprestación? El programa tiene descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se produce a través de cada Provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aplicándose por medio de los municipios. El control de la adjudicación y la efectivización de este plan es ejercido - según consta en el artículo 9° del decreto de creación del programa - por los Consejos Consultivos de cada localidad, integrados por representantes de los trabajadores, los empresarios, las organizaciones sociales y confesionales, y por los niveles de gobierno que correspondan<sup>81</sup>. Estos Consejos Consultivos – CC- tienen como función prioritaria asegurar localmente el control, transparencia y la efectiva ejecución del programa<sup>82</sup>.

Los beneficiarios, para poder obtener el plan, debían inscribirse en forma gratuita en el municipio, o en cualquier oficina que el municipio disponga para tal fin. Esta dependencia, junto a los Consejos Consultivos, tiene la tarea de asignar las actividades que, en concepto de contraprestación, deben realizar los beneficiarios<sup>83</sup>. Los organismos públicos o privados sin fines de lucro participan en el programa proponiendo actividades o proyectos con el objetivo de incorporar a beneficiarios para que realicen dicha contraprestación<sup>84</sup>.

Las inscripciones masivas de beneficiarios del plan culminaron el 17 de Mayo del 2002. Luego, por una etapa de correcciones (completando datos de los potenciales beneficiarios que estaban incompletos), o bien la inclusión de algunos casos que no habían llegado a inscribirse oportunamente, se dieron nuevas altas de planes, o bien se sumaron algunas inscripciones. Ello ocurrió en forma paralela también a la ejecución de bajas de beneficiarios en el programa<sup>85</sup>. (Fuente: Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).

*“En su momento se anotaron hasta mayo 3.000.000 de personas, y nosotros pagamos 2.000.000. De esos 3.000.000 había gente que no reunía ninguno de los requisitos, y se la anotó igual.*

<sup>80</sup> El PHJD tiene un presupuesto para todo el año de 3.500 millones de pesos. Con el préstamo del BM el gobierno tiene cubierto alrededor de 2.100 millones de esa partida (Diario Clarín, 30-01-03)

<sup>81</sup> En municipios o localidades de más de 25.000 habitantes, pueden conformarse consejos consultivos barriales a fin de efectuar el monitoreo del programa.

<sup>82</sup> Existe Asimismo un Consejo Nacional de administración, ejecución y control – creado por decreto – que comenzó a funcionar el 13 de Mayo del 2002, que tiene también el objetivo de asegurar el control, la transparencia, y la efectiva ejecución del programa. El CONAEyC es un espacio multisectorial, presidido por la Ministra de Trabajo – Graciela Camaño mientras realizamos el trabajo de campo -, e integrado por representantes del gobierno, organizaciones sindicales, religiosas, no gubernamentales y del sector privado (fuente: MTESS).

<sup>83</sup> La contraprestación no es exigible en todos los casos. Por ejemplo, a las mujeres con chicos pequeños, donde se les pide que se preocupen por el envío de los mismos al colegio, y del cuidado de los que aún no lo hacen. O bien, la exigencia a la que se las somete es menor, en términos de horas de trabajo que deben cumplir (se exige normalmente un cumplimiento de 20 hs. semanales). (Fuente: Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).

<sup>84</sup> Para ello, deben estar habilitados como “organismos ejecutores” por el Consejo Consultivo Municipal o Comunal.

<sup>85</sup> El tema de altas y bajas de beneficiarios en los planes tiene una periodicidad mensual. Por ello, lo que se paga mes a mes en concepto de planes, es variable. Por ejemplo, en el mes de Febrero del corriente año, se registraron 71.761 altas, luego de la corrección de información por parte de gobiernos municipales y provinciales. Al mismo tiempo, las bajas fueron de 59.025 beneficiarios. Ellas se subdividen de la siguiente forma: 3.116 corresponden a jefes que tenían hijos que cumplieron la mayoría de edad; 22.389 eran embarazadas que transcurrido el tiempo de gestación no pudieron acreditar documentación de carga familiar; 1884 fueron por auditorías realizadas pro el ministerio, 29.993 fueron altas en el trabajo formal, 1577 correspondieron a rechazos de ANSES por no coincidencia de los nombres y apellidos, tenencia de beneficios previsionales, seguro de desempleo, etc; 66, por renunciadas, transferencias, cónyuges que perciben beneficios (Fuente: Informe oficial del Ministerio de Trabajo sobre altas y bajas del PHJD)

*Y también hay gente que sí cumple los requisitos, pero la información estaba mal”* (Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).<sup>86</sup>

Sin haber establecido oficialmente cupos de asignación de planes<sup>87</sup> para ninguna provincia, municipio, u organización, el promedio de cobertura de la población en las provincias quedó establecido en un 5% - con provincias más pobres que superan este promedio, y otras que están por debajo del mismo -<sup>88</sup>. Sin embargo, y a pesar de la versión oficial acerca de las altas y bajas en los planes, el aumento de beneficiarios de la Provincia de Buenos Aires de 647.135 en el mes de Enero<sup>89</sup>, a 742.221 en el mes de Marzo del corriente año, generó algunas dudas con respecto a las razones reales que sostuvieron dicho incremento. El gobierno habría aducido que dicho aumento fue producto del traspaso de planes municipales a la Nación. Pero también la duda se relaciona con la necesidad del gobierno de atenuar las protestas de piqueteros y reforzar el asistencialismo en una provincia que, además de ser el bastión del presidente Duhalde, es clave por el número de votantes. (Diario Clarín, 31-03-03)

Con respecto a la posibilidad de aumentar masivamente el número de planes, ello no está previsto por el ministerio, así como tampoco lo está el monto de asignación del beneficio. Este es un punto interesante, porque varios movimientos de desocupados han estado reclamando ambas cosas<sup>90</sup>.

Acerca de lo primero, en el ministerio argumentan acerca de la imposibilidad de aumentar el número de planes tanto por la lógica presupuestaria como por las necesidades reales de la gente.

*“No deberíamos tener una cantidad importante de gente fuera del programa. Situaciones puntuales si se van a seguir incorporando”* (Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).

Sobre el segundo de los puntos, el argumento gira en torno a la incongruencia de generar un incremento en el monto del beneficio, sin una previa recomposición salarial a nivel nacional.

*“El monto no se puede elevar, porque hay que tener en cuenta de que en algunas provincias el empleado público gana \$180, \$200. Si vos lo levantas la gente renuncia a ser empleado público y se queda con el jefe de hogar”* (Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS).

Retomemos ahora brevemente el tema de las contraprestaciones y la organización descentralizada del plan. Al respecto, cabe señalar que sí para la Nación la puesta en funcionamiento

<sup>86</sup> En el artículo 2° del decreto original, se plantea que el programa podría hacerse extensivo a desocupados jóvenes – que no cumplan con el requisito de ser jefes de hogar -, y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. El grupo de los jóvenes definitivamente no accedió al beneficio. La versión oficial destaca que otorgarle un subsidio a los jóvenes mayores de esta edad, implicaría “liquidar la cultura del trabajo en el país”. (Director Nacional de Promoción de Empleo). Con respecto a la población mayor, se creó a principios del corriente año el Plan Mayores, que otorga un subsidio de \$150 a una población de 104.794 personas, mayores de 70 años, que no reciben ni jubilación ni pensión, y habitan en las 12 provincias que registran mayores niveles de NBI.

<sup>87</sup> Luego veremos que este no es un punto claro cuando analicemos el papel de los movimientos de desocupados en la articulación de planes – especialmente de la FTV en nuestro caso de estudio-.

<sup>88</sup> Fuente: Director Nacional de Promoción de Empleo del MTESS

<sup>89</sup> La región Pampeana concentró el mayor número de beneficiarios (55%) y, dentro de ésta, la mayor cantidad de prestaciones se orientó hacia la provincia de Buenos Aires (37,2%). Le seguían las regiones de Noroeste – NOA- (18%) y Nordeste –NEA- (14%), ubicándose con una menor proporción la región Patagónica (4%). (Fuente: Siempre, 2003)

<sup>90</sup> Como ejemplo, la CCC (Corriente Clasista y Combativa) y la FTV habían aprobado en asambleas callejeras sentarse a dialogar con el presidente acerca del aumento de planes, y del aumento de 150 a 300 pesos el monto del beneficio. (Diario Clarín, 9-02-03)

del PHJD en un contexto de emergencia social tuvo que sortear problemas de tipo administrativo, y también políticos, los gobiernos municipales se encontraron también con una situación programática inédita, y con problemas del mismo tipo. Ilustraremos esta situación con el municipio de Moreno, al cual pertenecen las organizaciones civiles estudiadas<sup>91</sup>.

*“Comunicacionalmente fue un esfuerzo muy grande como programa social, primero por la viabilidad organizativa de poder efectivizar la contraprestación. No solo le abrió desafíos al gobierno local, sino cuanto el gobierno local, a través de los Consejos Consultivos<sup>92</sup> empezaba a tomar decisiones sobre lineamientos, direccionamiento para poder pensar contraprestaciones en donde el poder local fuera, por supuesto el responsable de ejecutarlo esto, al menos en una fase de control, de gestión, y en forma descentralizada, sí combinaba sus acciones con más actores que quisieran comprometerse”. “El Estado Nacional no había podido decirnos más que estaban peleando con todos los legajos que nos pedían, tratando de dar de alta, poniéndole CUIL – Clave Única de Identificación Laboral - a todos los que les faltaban, lo que había que hacer en términos muy administrativos”. (Coordinadora de Promoción del Empleo del municipio de Moreno).*

A ello se sumaban las dificultades para poder ofrecer los medios para que las personas pudieran realizar una contraprestación a través del municipio.

*“Faltan medios (para la contraprestación). Todo es como orientable al hacer. Hay dificultades que se pueden superar otras que no, mucho menos se podían superar en el inicio. Hasta ningún estado local iba a poder proveer de todos los medios a todos. Hay algunos fondos que nos están llegando para cosas muy puntuales, que se podía optar en haberlo hecho con algunos contratistas, o hacerlo con el programa jefes, y optamos hacerlo con el programa jefes”. (Coordinadora de Promoción del Empleo del municipio de Moreno).*

Este punto planteado por la entrevistada nos remite a otra polémica en torno al funcionamiento de ese plan. En efecto, al optar por beneficiarios de un programa público para realizar una contraprestación laboral – obras públicas en este caso-, cabe que evaluemos los perjuicios negativos que ello puede estar provocando al mismo tiempo en otros sectores del mercado de trabajo. Ello inclusive mediante la utilización de mano de obra a un costo menor que en el mercado. Este punto es también observado por el CELS (2003), que sostiene que a través de la exigencia de esta contraprestación se están reemplazando puestos genuinos de trabajo, profundizándose aún más la precariedad y la flexibilización laboral.

Dejemos sin embargo a un lado por el momento esta discusión, y retomemos la observación de algunas cifras. El municipio de Moreno cuenta con 32.377 beneficiarios del PHJD<sup>93</sup>. Cuartel V tiene

<sup>91</sup> No descartamos la heterogeneidad de situaciones que pudieran haberse presentado en los distintos municipios.

<sup>92</sup> El CC de Moreno fue creado por ordenanza municipal en Diciembre del 2002, y fue convocado por el intendente, por varios partidos políticos, y Caritas. De este CC participan organizaciones religiosas y no religiosas, empresariales, comerciales, gremiales, gubernamentales, partidos políticos. Las tareas de este CC exceden al plan jefes “El ámbito del CC es un espacio decisorio de lineamientos. No se descargan las competencias funcionales del municipio en sus áreas. No exime las responsabilidades cotidianas de las áreas. Hay afectación de personal del estado local, que toman a su cargo parte de estos proyectos”. Al municipio le corresponde entonces gestionar el programa en su integralidad administrativa, continuar con todo lo que sea supervisar, monitorear el programa en su conjunto. (Coordinadora de Promoción del Empleo del municipio de Moreno).

<sup>93</sup> Datos al mes de Marzo del 2003 (Diario Clarín, 31-03-03). La coordinadora de promoción de empleo del municipio argumentaba que son alrededor de 39.000 los beneficiarios que se componen en su mayoría del PHJD, y algunos pocos beneficiarios de lo que queda del programa Barrios Bonaerenses, y otra parte del PEC (Programa de Empleo Comunitario).

un número de 3.712 beneficiarios, entre los cuales 1.514 son hombres, y 2201 mujeres<sup>94</sup>. (Fuente: Municipalidad de Moreno, tabulado especial).

Un altísimo porcentaje de los beneficiarios – 93,5% - realiza tareas ligadas al sector público<sup>95</sup>, siendo bastante menor la representación de las organizaciones de la sociedad civil en esta tarea. En Moreno, calculan que un 10% de las contraprestaciones son efectivizadas a través de estas organizaciones. De este porcentaje, la mitad estaría representada por organizaciones confesionales, mientras la otra parte se subdivide entre otras iglesias no católicas, y sociedad civil no confesional.

*“Es difícil hacer corresponsable de un problema que socialmente afecta a todos, pero que los responsables de las instituciones tienen que comprometer un tiempo, conducir esos recursos humanos dentro de su organización, requerir determinada tarea, es de corresponsabilidad en serio. No estamos sorprendidos por poco, sino decimos cuanto realmente se han comprometido a participar. Estarán casi en los 3.900 beneficiarios. Es un décimo de los brazos”* (Coordinadora de Promoción del Empleo del municipio de Moreno).

La presencia de algunas de estas organización en la gestión de planes no fue sin embargo simple ni inmediata. Por el contrario, la participación de las mismas estuvo mediada por un proceso de negociación que involucró el diálogo en algunos caos, y las manifestaciones y los cortes de ruta en otros.

La primera de las situaciones señaladas, lo ilustra el caso de la Parroquia de Cuartel V, mientras que la otra situación la observamos por el contrario en la Red de organizaciones Nuevo Tiempo.

En efecto, la Parroquia, que actualmente organiza alrededor de 200 beneficiarios del PHJD, fue incorporando los planes en forma paulatina, hasta que a fines del año 2002 logró completar los listados de potenciales beneficiarios que había confeccionado. Así, algunos se incorporaron al plan en el mes de Mayo, otros en el mes de Junio, luego Julio, y finalmente en Diciembre<sup>96</sup> se completaron los beneficiarios que trabajan actualmente en esta organización<sup>97</sup>.

Para, ello, sin embargo, integrantes de la parroquia tuvieron que negociar con el intendente para que aquellas personas que en su mayoría ya realizaban tareas voluntarias en esa institución, quedaran allí trabajando. Este proceso, nos cuentan, tuvo lugar inclusive unos meses antes de que el PHJD se instrumentara por decreto. En efecto, la parroquia había decidido formar el grupo de Trabajadores Comunitarios, al igual que lo habían hecho otras organizaciones sociales en Moreno Sur. Como tales,

Aquí no pueden calcular cuantos beneficiarios de Moreno obtuvieron el plan vía movimientos de desocupados, ya que su pedido de inscripción, y el alta del programa, no fue hecho en muchos casos por medio del municipio.

<sup>94</sup> Entre los beneficiarios de esta localidad, 754 tienen hasta 25 años; 2437 de 25 a 60 años; 524 son de más de 50 años. (Fuente: Municipalidad de Moreno, tabulado especial)

<sup>95</sup> Las ramas de actividad donde más frecuentemente se desempeñan son Administración Pública y Defensa, Servicios Sociales y Comunitarios y Enseñanza. Más de la mitad realiza tareas no calificadas (Siempre, 2003)

<sup>96</sup> Si bien la inscripción masiva de beneficiarios culminó en el mes de Mayo, una importante cantidad no percibieron el plan sino hasta el mes de Diciembre, aunque reunían las condiciones para hacerlo. Por ello, el MTESS completa recién hacia esta época, un conjunto de beneficios que correspondía asignar (Fuente: Municipalidad de Moreno). Tanto la parroquia, como la Red Nuevo Tiempo, incrementaron así el número de planes que organizaban.

<sup>97</sup> Siete de los beneficiarios que realizan tareas en la parroquia, provienen de los planes que obtuvo la Red Nuevo Tiempo vía la FTV. La entrevistada manifiesta inclusive cierta disconformidad porque éstos asisten muchas veces a las marchas, dejando de realizar al contraprestación. Luego veremos como se justifica esta acción por parte de la organización que logró gestionar los planes.

ya habían tenido contacto con el diseño de este plan. Por ello, armaron un listado dirigido al intendente pidiéndole el cumplimiento de lo que ellos llamaron tres puntos básicos: 1º, que pudieran cumplir prestaciones en su lugar de trabajo; 2º de recibir capacitación, que esta fuera acorde a las necesidades de estos trabajadores; 3º que fuera reconocido como trabajo lo que hacían los trabajadores comunitarios parroquiales.

*“Él, cuando vino acá, dijo que aceptaba esos puntos. Que aceptaba que fuera un trabajo, que no teníamos que movernos de nuestro lugar. Pero las palabras se las llevó el viento. A los jefes operativos (municipales) le bajaron las listas, y nos sacaron a la gente de los comedores y los mandaron a la calle. Y ahí fue cuando fuimos unos sesenta y pico a sentarnos en los despachos y a esperar que nos atiendan. Nos atendió la secretaria, porque él estaba en La Plata, y a partir de ahí se empezaron a mover más rápido los papeles. Porque de hecho dijimos que ninguna más iba a ir a trabajar en la calle, y que iban a cumplir su horario, y si querían venir a comprobarlo, que vinieran. Pasan todas a trabajar a la parroquia”.* (Coordinadora del área de acción social de la parroquia de Cuartel V).

Ello fue posible además porque al municipio se le ocurrió una vía para permitir que las distintas parroquias del partido pudieran disponer de beneficiarios del plan. Si cada una lo hacía en forma autónoma, argumentaban desde este organismo, resultaría imposible que el municipio trabajara con cada parroquia en particular. Así, surgió la opción de que fuera Caritas, que ya participaba activamente en el CC del partido, quien se hiciera cargo de presentar los listados de los beneficiarios del PHJD para trabajar en las distintas organizaciones parroquiales.

Caritas es quien representa entonces, ante el municipio, a todos los trabajadores comunitarios parroquiales del partido. Luego, al interior de cada parroquia, hay encargados, como nuestra entrevistada, que organizan de formas distintas el trabajo de estos beneficiarios. El municipio no ejerce ningún control sobre el trabajo de los mismos, ya que los coordinadores de las parroquias son los responsables de estos beneficiarios.

En el convenio firmado entre el municipio y Caritas, se especifica inclusive la cantidad de horas que tienen que trabajar quienes perciben el Plan en las parroquias.

*“Nosotros cumplimos 20 hs. semanales y no hay descanso en el medio. La gente que trabaja para el municipio lo hace 15 hs por semana. Y en el municipio, por falta de herramientas, trabajas una semana sí, y una no. Y acá, como se supone que pedís el espacio para los comedores, nos pusieron 20 hs de trabajo. No estamos en desacuerdo por el hecho de que cumplimos más de 20 hs de trabajo.* (Coordinadora del área de acción social de la parroquia).

Si bien los municipios han difundido información para que las personas se anotaran y pudieran percibir el plan, estas organizaciones, como la parroquia, han cumplido un rol en colaborar con las inscripciones de la gente, e informando de la presencia de los planes. Inclusive, se asiste al municipio para tratar el tema de altas y bajas que se producen en el programa.

Es interesante destacar que la percepción de este plan ha significado para esta organización la posibilidad de que finalmente las tareas que realizaban hasta ahora como voluntarias la mayoría de los beneficiarios, pudieran ser reconocidas como un trabajo que supone la percepción de un ingreso a cambio.

*“Por eso nosotros planteamos, primero, que nosotros hace muchos años que trabajamos en los comedores, y que nunca se nos reconoció ese trabajo como un trabajo. Las mujeres ponen 8, 10 hs, en la semana, y los fines de semana preparan alguna cosa que pueda venderse, y generar recursos. Entonces la propuesta era que reconozcan esto como un trabajo. Estamos supliendo al Estado en los comedores al ocuparnos de alimentar a gente que lo necesita. Y ese fue nuestro planteo”.* (Coordinadora del área de acción social de la parroquia).

Así, la parroquia logró tener una cantidad importante de personas, en su mayoría mujeres, muchas de las cuales ya venía trabajando como voluntarias, para el desarrollo de sus acciones sociales en distintos barrios en los que actúa. Algunas de estas personas se acercaron a la parroquia para poder contraprestar luego de haber sido beneficiarias del plan. De hecho, algunos hacía tareas municipales. También se produjo el proceso inverso, y beneficiarios que no querían trabajar más en la parroquia, regresaron al municipio.

En su mayor parte – 75%- los beneficiarios trabajan en los comedores. Luego, los hombres, que representan un 5% del total de beneficiarios, realizan actividades de mantenimiento de las capillas, fundamentalmente en tareas de construcción – oficio desarrollado casi exclusivamente por este género- y algunos asisten en los comedores. Un pequeño grupo de mujeres hace tareas de limpieza de la iglesia.

La incorporación progresiva de planes por parte de beneficiarios que contraprestan en la parroquia, ha permitido al mismo tiempo la posibilidad de cumplir tareas en nuevos comedores que la organización se ha comprometido a atender a través de su inclusión en un programa de asistencia social de la Nación: el FOPAR. De esta forma, se produce la articulación de programas sociales del Estado a través de la intermediación de la parroquia.

Algunos aspectos distintos a los comentados hasta aquí, nos muestra el proceso de obtención y gestión de los planes jefes que la Red de Organizaciones Nuevo Tiempo logró articular. Ello lo podremos observar tanto en lo que respecta a los modos de acción de esta organización para gestionar y organizar los planes, como así también en la implicancia que su articulación ha tenido para el desarrollo de la propia organización.

En efecto, al igual que la parroquia, la Red articula actualmente alrededor de 200 planes, - aunque aseguran haber conseguido el cobro de 300-<sup>98</sup>. Pero, a diferencia de la primera, en su mayoría, éstos han sido el producto de la relación de esta organización con la FTV-CTA, y la efectivización de manifestaciones y cortes de calles para reclamar por los planes, tanto con la FTV en el plano nacional, como en el plano municipal.

Así, en un principio la organización logró articular 50 planes, 25 de los cuales procedían del Municipio<sup>99</sup>. El resto, en cambio, así como los planes que se sumarían luego hacia fin del año pasado, han procedido de la FTV.

<sup>98</sup> Esta diferencia entre lo obtenido, y lo que gestionan, esta relacionado con la denuncia de esta organización acerca de la cooptación de beneficiarios por parte del municipio en un intento de desarticular su trabajo.

<sup>99</sup> En el municipio, manifiestan que han invitado a las distintas organizaciones de desocupados a participar del CC “Vinieron, con distintas cuestiones, estaba representado el movimiento de desocupados de la construcción, la CCC, y la CTA, y creo que Castells también. Van, vienen, están” (Coordinadora de Promoción del Empleo del municipio de Moreno). En la organización estudiada, manifiestan que si bien han concurrido a algunas reuniones del CC, decidieron no participar de este ámbito, porque lo observan poco dinámico en relación a la toma de decisiones.

Para ello, la organización ha elevado los listados de potenciales beneficiarios directamente hacia la FTV, quien se encarga de hacer las presentaciones correspondientes en forma directa al MTESS, a fin de tramitar altas de los planes.

La relación directa que ha entablado la FTV con el gobierno nacional para tramitar planes es una práctica común al de otras organizaciones de desocupados, que también hacen presentaciones de este tipo. Se supone que, si bien en el ministerio argumentan acerca de la inexistencia de cupos de planes dirigidos tanto a organizaciones civiles como públicas, el proceso de asignación de los mismos ha tenido características disímiles.

En efecto, la FTV administra actualmente alrededor de unos 45.000 PHJD, y habían establecido un cupo en una negociación a principios de la gestión del gobierno de Duhalde para administrarlos. Así, manifestaciones que han ocurrido a lo largo del año pasado, y tuvieron como protagonistas a esta organización de desocupados— al igual que a otras—, tenían en parte el objetivo de reclamar que se cumpliera con aquel acuerdo<sup>100</sup>.

*“La FTV hasta principios del 2002, teníamos una cantidad muy pequeña de planes, los que antes se llamaban Trabajar. Eran unos 3.000. En abril del 2002 se hizo un acuerdo con Duhalde y nos dieron alrededor de 40.000 cupos a nosotros. Que es cierto, en Mayo del año pasado se cerró provisoriamente el sistema, si bien el programa en el decreto dice que es universal, en ese momento se cerró el ingreso para todos los que presentaron los planes. Nosotros en mayo tendríamos 15.000 planes, estábamos lejos de los que se había acordado. Teníamos un número pequeño. Después lo que se hizo fue luchar para que se respete lo que se había acordado, para llegar a este número, de 45.000. Los ingresos posteriores que se fueron haciendo fue en función de respetar este acuerdo que habíamos hecho con el presidente hace más de un año”.* (Integrante de la FTV, que tiene a su cargo la gestión y organización administrativa del PHJD).

¿Cómo llegan entonces finalmente estos planes a los barrios?. Se supone que la estructura de organización de la FTV<sup>101</sup>, permite establecer mecanismos para arribar a un consenso acerca de cómo se irán distribuyendo los planes a través de las organizaciones comunitarias adheridas a la FTV, estableciendo prioridades y necesidades.

A la Red Nuevo Tiempo, la mayoría de las personas que se acercaron solicitando planes, lo han hecho cansados de anotarse en el municipio, sin que obtuvieran un resultado positivo al respecto<sup>102</sup>. Pero también, en la organización manifiestan cierta intervención en la decisión de estas inscripciones

*“...Además vienen con la problemática, y cuando tenes la posibilidad vos sabes a quien vas a ir a buscar, porque sabes quien esta en la lona, y quien estuvo acá presente y te pidió una mano”* (Integrante de la organización Red Nuevo Tiempo).

<sup>100</sup> Una fuente del MTESS, estimaba en el mes de Octubre del 2002, que alrededor de un 6,5% de los planes era administrado por movimientos de desocupados.

<sup>101</sup> Se constituye una mesa de la FTV en cada localidad, y hay diferentes secretarios de acuerdo a diferentes necesidades (secretario de administración, finanzas, etc) Esto se efectiviza a través de elecciones trianuales. Esta misma estructura se repite hacia arriba, registrándose mesas provinciales, y nacionales (Integrante de la FTV).

<sup>102</sup> Cabe señalar que la corrección de información que exige el ministerio para otorgar los planes, en términos de presentar en forma adecuada los datos del potencial beneficiario, es un requerimiento también para las organizaciones de desocupados.

La posibilidad de movilizar gente a las manifestaciones para poder emprender diversos reclamos, es lo que considera la organización como un aspecto central para conseguir las reivindicaciones que allí exigen. Número que excede claro está la cantidad de beneficiarios que han accedido al Plan por medio de esta organización.

*“Vos tenes que hacer la cuenta de que estamos articulando 200 planes, y en las marchas somos 1000 personas, eso es lo que estamos hoy con capacidad de movilizar”<sup>103</sup>. Entonces evidentemente el nivel de participación de la gente es alto”<sup>104</sup>. “Yo te puedo decir que la gente viene porque están los planes, puede ser; vienen porque están los comedores, puede ser, o también viene porque cree que lo que uno esta planteando esta bien”. “Trabajar en la organización es ir a las marchas, estar en el comedor”(Organizador de la Red Nuevo Tiempo)*

Si bien las asambleas y las marchas que la organización convoca son amplias, hay un grupo compuesto por alrededor de 40 personas que son las que conforman un equipo de organización y trabajo activo que se reúne semanalmente, y presta apoyo a los referentes barriales en lo que ellos consideran un proceso de construcción social y política que contenga a la gente que allí habita como sus protagonistas.

El acceso a planes y otros recursos, como así también la generación de proyectos productivos – luego comentaremos sobre ello – podemos considerarlo sin embargo como un elemento que puede tener peso en lo que ha sido el proceso de constitución de esta organización. Inclusive, sus organizadores se encuentran ahora enfrentados a lo que consideran un dilema que requiere un replanteo de su estrategia de trabajo y convocatoria. En efecto, perciben que el número de personas que pueden movilizar, o bien atender, se incrementa paulatinamente. Sin embargo, la imposibilidad de atender a todas las demandas de potenciales participantes de la organización, puede generar un impacto negativo en la credibilidad y funcionamiento de la misma.

*“Estamos por parar ahora, y rever el tema desde la planificación, porque nosotros vamos a movilizar más gente de la que estamos en capacidad de atender, socialmente. La gente tiene necesidades y demandas, y cuando se organiza, ya tiene una conciencia de que va y demanda, y si demanda y no tienen respuesta, y las necesidades en el barrio siguen siendo las mismas, esas necesidades hay que atenderlas también. Y en este momento podemos decir que hay demasiada gente. La gente se va a movilizar, y después no vamos a tener la respuesta concreta, es lo más probable. Vos haces una reivindicación sindical, y si no la tenes como respuesta, le estas generando una frustración a la gente. Eso nos va a jugar en contra” (Grupo organizador de la Red Nuevo Tiempo).*

---

<sup>103</sup> No siempre movilizan esa cantidad. De hecho, en la manifestación realizada justo antes de la realización de una de las entrevistas, habían convocado 300 personas.

<sup>104</sup> Los beneficiarios del plan jefes concurren a las marchas. Ello no es observado como un acto coercitivo por parte de la organización para que asistan, sino más bien como una acción lógica y racional para poder seguir exigiendo recursos también para otros compañeros. En la FTV, nos contaban “Hay muchísima gente que lo necesita. En ese sentido, cual es el razonamiento: la persona que cobró plan, en el 80% de los casos no fue a la movilización antes de conseguir el plan. Entonces alguien se movilizó y luchó por lo que se le consiguió a él. Esa persona solo tiene que hacer lo que hicieron por ella. Muchísima gente se acercó por los planes. Siempre tenes un 20% o más. Lo necesitan. No es el objetivo nuestro. Es también real que se pudo movilizar más gente por los planes, pero no es una relación directa, porque no es obligatorio. No hay forma de obligarlo. No se puede da baja, se hace a través del consultivo, y nosotros no tenemos un apoyo en el consultivo. La persona que no viene, no le podes hacer nada”. (Integrante de la FTV). Svampa y Pereyra (2003) aportan también su análisis sobre este punto.

Retomemos el tema de organización de los planes por parte de Nuevo Tiempo. Al respecto, tienen dos líneas de trabajo. Una de ellas está ligada a la generación de emprendimientos productivos, como comentamos; la otra, al desarrollo de tareas comunitarias<sup>105</sup>.

La primera de estas líneas, que ocupa aproximadamente a 90 de los 200 beneficiarios<sup>106</sup>, surgió de la preocupación del grupo que participa más activamente en la organización – las 40 personas mencionadas anteriormente -, y acordaron el armado de proyectos para poder comenzar a desarrollar actividades más productivas, a fin de tratar de generar trabajo genuino para los vecinos.

De esta forma, se hacen reuniones, se plantean las ideas y las posibilidades de llevarlas a la práctica, así como también la manera de obtener los recursos para tales fines. Actualmente, los proyectos productivos que están en funcionamiento son los siguientes: uno de construcción de bloques de cemento – la bloquera -, taller de elásticos, huertas productivas, fabricación de pastas caseras – formado por 5 grupos de 7 mujeres cada uno -<sup>107</sup>, panaderías comunitarias.

Algunos de los recursos para poner en marcha los emprendimientos se han obtenido por medio del municipio, como la harina (y alimentos para los comedores).

*“...Se la sacamos al municipio, vamos, apretamos al municipio, conseguimos la mercadería para los comedores y la harina”.* (Organizador Red Nuevos Tiempo)

O bien a raíz de la relación – ahora cordial - que surgió con un empresario de un shopping muy conocido de la zona, luego de haber realizado allí una manifestación por parte de la organización. De este empresario, obtuvieron arena y un compromiso de comprar lo producido por la bloquera.<sup>108</sup> Las personas que participan en los emprendimientos, son también vecinos que no tiene el plan jefes.

Pero también, para poner en marcha alguno de estos emprendimientos, la organización dispuso de recursos provenientes de un aporte solidario que pagan los beneficiarios de los PHJD. Este aporte<sup>109</sup>, que es una suma de \$2, \$3 mensuales, se utiliza también para poder hacer frente a los costos de infraestructura de la organización – como el pago del alquiler de la sede donde ésta funciona, algunos costos de insumo, costos de los viáticos para movilizar la gente a las marchas<sup>110</sup>-. Es interesante destacar, con relación a este punto, que si bien en la organización pueden considerar legítimo este cobro, no desconocen que no es legal. En efecto, reconocen que el recibo para el cobro del plan, especifica que hay que denunciar a quien exija una retribución por percibir el beneficio, porque el mismo es un derecho. Esto le ha traído a la organización conflicto con las estructuras punteriles del Partido Justicialista en la zona, que amenazan con denunciar estas conductas.

*“ No es cierto que es un derecho, porque si así fuera, lo tendrían todos, y la gente no tendría que venir a buscar aquí planes”* (Organizador Red Nuevos Tiempo)

<sup>105</sup> La contraprestación del 90% de las personas que tiene planes a través de la FTV, realiza tareas comunitarias. (Fuente: Integrante de la FTV)

<sup>106</sup> En el caso de esta organización, los beneficiarios están mezclados en términos de sexo y edad.

<sup>107</sup> En la organización estiman que las mujeres ganan alrededor de \$40, \$50 por mes. Venden los fideos en la zona.

<sup>108</sup> La organización está buscando obtener financiamiento para los emprendimientos por otras vías, ya que es uno de los impedimentos fundamentales para extender su funcionamiento. En esta dirección, entablaron relaciones con una entidad de jesuitas que financia proyectos productivos. Al momento de al entrevista, estaban aguardando la respuesta de este pedido.

<sup>109</sup> El cobro de la cuota pudo haber sido recibido por algunos beneficiarios como un aspecto conflictivo.

<sup>110</sup> En la FTV manifiestan que no hay cobro ni obligatorio ni optativo de un aporte solidario. Ello había traído problemas años atrás a las organizaciones piqueteras con el MTESS (Integrante de al FTV)

La otra línea de trabajo con los beneficiarios de los planes está ligada a la realización de tareas comunitarias. Son los restantes 110 que van alternando sus actividades en la atención de comedores, cortar el pasto, limpiar las huertas. Para ello, se consulta periódicamente a un referente barrial, a fin de conocer las necesidades de cada barrio que puedan ser atendidas por los beneficiarios de los planes. Estos trabajos se van organizando semanalmente, y se efectivizan o bien en las organizaciones que articula la Red, o bien en colaboración con otras organizaciones civiles de la zona, como la iglesia. Así, no se fija un cantidad de horas diarias de trabajo – como lo hace el municipio-, sino que se estipulan los tiempos de acuerdo a la concreción de la tarea demandada.

La ambición de la organización, es que todos los beneficiarios de los planes, así como los que participan en ésta, puedan pasar a formar parte, en un futuro, de los proyectos productivos.

Este tema nos liga con un último punto que queremos señalar aquí, que refiere a la percepción de ésta organización acerca del significado de la difusión de este plan jefes. Observamos como, para la Parroquia, la generación de este instrumento político y social implicaba al fin el reconocimiento del trabajo voluntario, como una labor merecedora de una retribución monetaria. Ello nos remite, claro está, a resignificar la noción de trabajo voluntario, que en todo caso, ya dejaría de serlo en ese marco, o bien, parte de las horas que se dedica al mismo.

Para los organizadores de la Red, si bien comparten la apreciación de que todo trabajo, sea o no comunitario, merece la percepción de un ingreso a cambio, la difusión del PHJD denigra y perpetúa la situación de indigencia de la población, al mismo tiempo que constituye un elemento de control político. Por eso, consideran que la viabilización de los proyectos productivos puede conducir a reestablecer el trabajo genuino.

*“Los \$150 son una llave de la esclavitud. Nadie vive con \$150, y si tenes una comunidad que vive mayoritariamente de los \$150, no son dueños de su destino. Vive en algo cercano a la esclavitud. Hace rato que lo estamos viendo. Acá nos reunimos con nuestro intendente y les dijimos, que por \$150 tienen de esclavos a nuestros vecinos”.* (Organizador Nuevo Tiempo).

Esta apreciación, no opaca sin embargo la percepción de la necesidad de la población por percibir ese ingreso, y seguirán anotando gente, y realizando manifestaciones para la ampliación de los beneficios.

### **Algunas reflexiones finales**

A lo largo de este artículo, hemos tratado de explorar y analizar la manera en que las organizaciones de la sociedad civil – dos en nuestro caso -, desarrollan iniciativas, o bien aprovechan las existentes, para afrontar los problemas de empleo que aquejan a la población que ellas atienden. Ello considerando una perspectiva analítica que nos permitiera apreciar el papel y la posición de distintos actores sociales y políticos en este proceso.

Por un lado, observamos la presencia de una iniciativa como la del Grameen Bank que arriba a Cuartel V gracias a la relación de trabajo que se establece entre la parroquia de esta localidad, con otra de la Capital. Ello ha facilitado no solo la disponibilidad de recursos económicos, sino además humanos, para efectivizar este programa de microfinanciamientos, en combinación con las capacidades

de personas que vienen trabajando en esta organización desde hace ya varios años, y disponen de conocimientos locales para emprender esta tarea. Este aspecto de trabajo en red entre organizaciones parroquiales podrá ser por otro lado observable como un rasgo frecuente en otras áreas de actividades sociales, y en otras zonas geográficas.

Hemos tratado entonces de mostrar algunas características del proceso de génesis y desarrollo de esta iniciativa, así como también el impacto que la misma se presume tener sobre la población a la que beneficia. Acerca de ello, un punto que resulta interesante destacar, es que varios de los aspectos positivos de tipo secundarios que el acceso a los microfinanciamientos ha tenido sobre las mujeres microempendedoras – y que ya hemos destacado en líneas anteriores – parecen más bien reflejar los beneficios que trae aparejado en el hogar, y el individuo, el acceso al trabajo.

Así, sí bien estas organizaciones pueden tener un papel limitado en contribuir a generar una transformación importante en los niveles de empleo y desempleo de una economía – como es de esperar –, como así también en la distribución de ingresos; sus acciones locales, y más puntuales, pueden conducir a asistir y colaborar en que algunos grupos de la población accedan a un bien que de otra forma les resulta vedado, como el capital para trabajo. A ello se combina la capacitación, el asesoramiento financiero en algunos casos, la contención. En esta dirección, es que en gran medida sus precursores visualizan a éste como un mecanismo de acción social no asistencialista, y que contribuye a generar alternativas de trabajo para la población. Claro que, como ya mencionamos, éste es un tipo de trabajo ligado al autoempleo informal - con todos los aspectos problemáticos que ello acarrea – que se reproduce en un ámbito local que atraviesa importantes problemas socio-económicos.

Resulta interesante destacar, como ya lo hemos hecho, que la herramienta del microfinanciamiento como instrumento de combate a la pobreza, es cada vez más revalorizado a nivel mundial. Ello crece al mismo tiempo que aumenta la pobreza, asignándole así un rol relevante a los propios individuos para superar esta condición. Un estudio que realizó el Banco Mundial concluye que el 5% por año de los tenedores de créditos sale de la pobreza y accede a la salud y a la educación. Por otra parte, escapan también a la influencia de diversos fundamentalismos y a la delincuencia (Attali, Jacques; Diario Clarín, 10-04-02).

Con ello solo queremos problematizar el efecto que tiene la difusión de este instrumento para combatir la pobreza. Como bien apreciamos en la experiencia de Cuartel V, éste resulta ser un instrumento que ayuda a sostener un ingreso, o bien a generar uno nuevo, pero que no conduce a superar las condiciones de sobrevivencia de la población que accede al mismo. Ello tal vez no sea poco, pero resulta limitado para superar una situación que requiere de la aplicación de importantes medidas activas por parte del Estado.

Esto no invalida, claro está, la observación que ha tenido la difusión de herramientas destinadas a combatir los problemas de empleo por parte de estas organizaciones de la sociedad civil, ante la visualización de una problemática enquistada en la sociedad Argentina. Así como muchas se han preocupado por asistir a la población ante la insatisfacción de necesidades básicas – distribuyendo alimentos, ropa, atendiendo problemas de salud y educación, entre otros –, ha sido para otras relevante ocuparse de un tema complejo como resulta la carencia o vulnerabilidad en el empleo. Sus resultados entonces habrá que interpretarlos en relación al papel que ellas pueden llegar a cumplir en la atención de esta problemática.

En otra dirección – si bien con algunos puntos de interconexión – hemos explorado el desarrollo de un programa social estatal sin precedentes en nuestro país, y la vinculación y articulación de las organizaciones de la sociedad civil con aquél.

Como ya hemos comentado, sí la iniciativa de los microfinanciamientos ilustraba alguna de las formas en que estas organizaciones han intentado enfrentar los problemas de empleo en los años noventa; la organización y gestión de los PHJD nos muestra algunos cambios que han empezado a notarse en la instrumentación de las políticas sociales en nuestro país – por lo pronto en lo que respecta a los programas de empleo transitorio-.

En un contexto de emergencia económica, política y social, el programa fue avanzando con aciertos y desconciertos a lo largo de estos meses. Pero parece poco discutible que la difusión y envergadura de este programa nos enfrenta a ciertas cuestiones, algunas novedosas, y otras no tanto – como las permanentes denuncias de acciones sociales y políticas de tipo clientelares, la temática de los derechos sociales ligados a la difusión de estos programas – al desarrollo de políticas sociales ligadas al empleo en el ámbito local.

Ello sin desestimar que el impacto social de este programa, en términos del combate a los elevados índices de pobreza e indigencia en la población, han sido muy limitados. En efecto, entre los hogares beneficiarios, el subsidio permitió la reducción de la indigencia en un 14,8%; siendo menor el impacto sobre la erradicación de la pobreza: un 3%. En el Gran Buenos Aires, área dónde se ubican los casos estudiados, el panorama ha sido aún más desalentador. En efecto, la incidencia de la indigencia se redujo en un 1,6% (52.700 hogares), y la incidencia de la pobreza en solo el 0,3% (10.700 hogares). (Siempro, 2003)

Esta situación se explicaría en parte por el fuerte incremento de los precios que componen la canasta básica de alimentos hacia fines del 2001, luego del quiebre de la Ley de Convertibilidad<sup>111</sup>, y el entonces bajo monto del subsidio. Así, este crecimiento en los precios habría limitado la capacidad del Plan de disminuir la pobreza a través de dos vías: por un lado, aumentó la brecha de ingresos de los hogares indigentes y pobres; por el otro, incorporó nuevos hogares a la pobreza y a la indigencia. (Siempro, 2003).

Estos son entonces los magros efectos directos del Plan sobre la reducción de los niveles de pobreza e indigencia de los hogares beneficiados. Así, las potencialidades de inclusión social que el Plan proponía en su decreto original, también quedan limitados.

Al mismo tiempo, hemos podido observar también que el desarrollo de esta estrategia programática nos conduce a problematizar algunos aspectos y situaciones novedosas que se abren a la discusión.

Así, hemos destacado la polémica que atraviesa la noción de derecho ligada al acceso al plan, el tema de las contraprestaciones, el desarrollo de los Consejos Consultivos y, en nuestro caso particular, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la gestión y articulación de los planes. Ligado a ello, también resulta interesante observar que la difusión del PHJD nos puede conducir a la observación de situaciones de una sociabilidad distinta entre los beneficiarios, y entre éstos y sus

---

<sup>111</sup> Los precios de la canasta básica de alimentos ascendieron en un 77% entre los meses de diciembre de 2001 y enero de 2003. Este aumento fue superior al de los productos que integran la canasta básica total (58%), y al del índice general de precios minoristas (43%). (Siempro, 2003)

espacios de contraprestación. En efecto, para muchos ello pudo haber implicado el desarrollo de nuevas relaciones sociales que el no acceso al mundo laboral había vedado.

Hemos observado como la capacidad tanto de la Parroquia como de Nuevo Tiempo para negociar por distintas vías la organización de beneficiarios, incidió positivamente en la articulación de planes. En un caso, la relación con Caritas facilitó este proceso. En el otro caso, las manifestaciones al municipio y la vinculación con uno de los movimientos de desocupados más importantes del Conurbano Bonaerense viabilizaron la obtención de planes para Cuartel V.

Para la parroquia, la posibilidad de articular estos planes ha implicado no solo continuar desarrollando actividades de acción social en la localidad como ya venían realizando, sino además incorporar nuevas prestaciones y hacerlo de una manera más efectiva y organizada. Si bien ya contaba esta organización con una importante proporción de trabajo voluntario, el plan permitió que nuevas personas se acercaran a la organización para prestar allí su contraprestación. Por otra parte, y como ya mencionamos, la revalorización del trabajo comunitario voluntario como una tarea que merece una retribución monetaria a cambio, es apreciado como positivo gracias a la difusión del PHJD.

En el otro caso, uno de los aspectos que nos parece interesante destacar, es que la propia organización fue creciendo tanto en número de integrantes, como en la fuerza que fueron adquiriendo sus manifestaciones y acciones políticas y sociales, en forma paralela, aunque no exclusiva, al acceso a diversos recursos - entre ellos el PHJD - que la propia organización ha podido gestionar y articular. Al mismo tiempo, la posibilidad de desarrollar trabajos comunitario en distintos barrios de Cuartel V a través de las contraprestaciones, así como también de iniciar los emprendimientos productivos, ofrecen una manera de visualizar e indagar el crecimiento y la importancia que fue adquiriendo esta organización en la zona. Ello, queremos destacar, puede ser uno de los aspectos relevantes a considerar, aunque no agotan de ninguna manera otros elementos de importancia para comprender este proceso. Sobre ello hemos hecho varias menciones en la sección anterior.

Si bien hemos ya mencionado diversos aspectos polémicos relacionados con la generación y evolución del PHJD- y no agota por supuesto los existentes - queremos finalizar marcando las dos posiciones dispares que tienen las organizaciones estudiadas con respeto al mismo. Ello permite tal vez cristalizar alguna de las discusiones más amplias que se han rastreado en la literatura, y en diversos discursos de distintos actores sociales. En este sentido, podemos observar que sí para la parroquia la difusión de este programa implica finalmente el reconocimiento del trabajo que en forma voluntaria venía desarrollando la sociedad civil desde hacía ya varios años para suplir las falencias del Estado en materia social; para la otra organización, éste resulta por sobre todo un instrumento eficaz de control social, al cual, por supuesto, es imposible negarse a percibir, dados los problemas de falta de ingresos de la población.

Optaremos aquí por detener nuestras argumentaciones. Esperamos así haber avanzado en la intelección de algunos procesos sociales que quisimos indagar, y contribuir a su problematización, entendiendo nuevamente que los temas planteados quedarán abiertos al debate y la investigación mientras persistan en nuestra sociedad - y en otras latitudes - los agudos problemas de desempleo, subempleo, pobreza, y de distribución inequitativa de los ingresos.

## **Bibliografía**

- Andrenacci, Luciano; Neufald, María Rosa, y Raggio, Liliana (2001): *Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores*. Informe de investigación N° 11, Universidad Nacional de General Sarmiento –UNGS-, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis (1993) “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis (comp..) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, Miguel Angel Porrua, México.
- Angélico, Héctor y Bacci, Claudia (2002): “El impacto de una organización de base en los presupuestos familiares y la accesibilidad al mercado de trabajo. Estudio de casos en la Mutual El Colmenar. En Forni, Floreal (comp.) *De la exclusión a la organización*. Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- Angélico, Héctor; Forni, Floreal y Roldán, Laura (2001): “Territorio, empleo y mercados de trabajo. Un esquema analítico comparado de las intermediaciones laborales”. En Forni, Floreal y Angélico, Héctor (comps), *Articulaciones en el mercado laboral*. CEIL-Editorial La Colmena, Buenos Aires
- Beccaria, Luis (2002): “. Empleo, remuneraciones y diferenciación social en el último cuarto del siglo XX” *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, UNGS-Biblos, Buenos Aires.
- Bryan, Roberts R. (2001): *The new social policies in Latin America and the developmen of citizenship: An interface perspectiv*, mimeo
- CELS (2003): Plan Jefes y Jefas, ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, Buenos Aires, mimeo.
- Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (1997): *Hacia la constitución del Tercer Sector en la Argentina*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- *Comunidad Organizada*, informe realizado en el 2002 por la Fundación Pro Vivienda Social y el Colmenar, mimeo.
- De Piero, Sergio (2002): “Un año después...Perspectivas de una Argentina sin transición”, en *CIAS* 519.
- Diario Clarín, notas publicadas el día 17-12-2002; 23-12-2002; 30-01-2003; 8-02-2003; 9-02-2003; 31-03-2003; 27-04-2003; 10-04-2003;
- Forni, Floreal y Cárdenas Luis A. (2002): “Formas de acción colectiva en un proceso de desarrollo local espontáneo. El surgimiento de barrios, en Cuartel V Partido de Moreno”. En Forni, Floreal (comp.), Ob. Cit.

- Forni, Floreal y Angélico, Héctor (2001): “El impacto de una organización no gubernamental de base en la estructura del espacio y del mercado de trabajo, en una zona periférica, en el segundo cinturón del Conurbano Bonaerense, el caso de la Mutual El Colmenar de Cuartel Quinto, en el Partido de Moreno. En Forni, Floreal y Angélico, Héctor (comps.), Ob. Cit.
- Forni, Pablo (2002): “La búsqueda de nuevas formas de organización popular: Del Consejo de la Comunidad a la Mutual El Colmenar”. En Forni, Floreal (comp.), Ob. Cit.
- Fundación Grameen (2001): “*El banco de los pobres*”. Publicación de la Fundación, Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (2003): *Estado-nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Isuani, Aldo (1998): “Una nueva etapa histórica”. En Isuani, Aldo y Filmus, Daniel (comps.) *La Argentina que viene*, UNICEF/ FLACSO/ Norma, Buenos Aires.
- Jacinto, Claudia (2002): “Un lugar en el mundo. Jóvenes vulnerables en búsqueda de espacios de inclusión social”. En Forni, Floreal (comp.), Ob. Cit.
- Kessler, Gabriel (2002): “De proveedores, amigos, vecinos y barderos: acerca del trabajo, delito y sociabilidad en jóvenes del Gran Buenos Aires”. *Sociedad y sociabilidad en la Argentina de los 90*, UNGS-Biblos, Buenos Aires.
- Long, Norman (1999): *The múltiple optic of interface análisis*, UNESCO, miemo.
- Lo Vuolo, Rubén, y Barbeito, Alberto (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Mena, Bárbara (2002): *Microcréditos: un medio efectivo para el alivio a la pobreza*. Cambio Cultural.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): *Informe oficial del Ministerio de Trabajo sobre altas y bajas del Plan Jefes de Hogar Desocupados*, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003): *Impacto del programa Jefes y Jefas de hogar en la pobreza*, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002): *Informe Octubre de 2002*, Buenos Aires
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002): *Plan jefes y jefas de hogar desocupados. Instructivo General*. Buenos Aires.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (1999): *Revista de trabajo. Estadísticas laborales*. Año 5, N° 13, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (1998): *Programa Trabajar III. Manual operativo*. Res. SEyCL N° 397/98, Buenos Aires.
- Nun, José (2001): *Las OSC frente al desempleo*. Informe de consultoría para el CENOC, Buenos Aires, mimeo.
- Poder Ejecutivo Nacional, Decreto N° 565 del 3 de Abril del 2002.
- Repetto, Fabián (1998) “Notas para el análisis de las políticas sociales: una propuesta desde el institucionalismo”. *Perfiles Latinoamericanos*, N° 12, México.
- Resolución del MTESS N°312/02.
- Revista El Tercer Sector, año 4, N° 21, Agosto-Septiembre 98, Fundación Del Viso, Buenos Aires.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales – SIEMPRO- (2003): *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios*, Febrero 2003.
- Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (2003): *Informe de situación laboral*, Enero 2003.
- Sitios principales de Internet consultados: [www.foncap.gov.ar](http://www.foncap.gov.ar); [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar); [www.moreno.gov.ar](http://www.moreno.gov.ar); [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar); [www.clarin.org.ar](http://www.clarin.org.ar); [www.cambiocultural.com.ar](http://www.cambiocultural.com.ar);
- Sthal, Karin (1994) “Política social en América Latina, La privatización de la crisis”. *Nueva Sociedad*, N° 131, Caracas, mayo-junio.
- Svampa, Maristella, y Pereyra, Sebastián (2003): *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Edit. Biblos, Buenos Aires.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Yunus, Mohamed (2001): *Hacia un mundo sin pobreza*. Edit. Andrés Bello, Buenos Aires

