

## **EL PROGRAMA TRABAJAR EN JUJUY: UNA MIRADA POSIBLE**

**Gabriela Sala \* y Laura Golovanevsky\*\***

### INTRODUCCIÓN

En este trabajo pretendemos reflexionar sobre aspectos del Programa Trabajar en Jujuy a la luz de algunas consideraciones acerca del carácter de las políticas sociales en un contexto de crisis económica, aumento del desempleo, fragmentación electoral y crisis de la representatividad en la Provincia de Jujuy.

Para ello, en el primer apartado revisaremos algunas características del Programa Trabajar y mencionaremos aspectos contenidos en las evaluaciones de las que fuera objeto por parte de organismos oficiales nacionales e internacionales.

En el segundo apartado describiremos el contexto en el que estas políticas se desplegaron, atendiendo a las modificaciones en la estructura productiva provincial y el nivel de empleo.

En el apartado tres, a partir de una serie de abordajes sucesivos, nos referiremos a la dimensión política de estos planes de empleo. En primer lugar, analizaremos los criterios de asignación subyacentes, que se tradujeron en una sobre-representación de los departamentos

\* Docente e Investigadora, Facultad de Ciencias Económicas y Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, UNJU.

\*\* Docente e Investigadora, Facultad de Ciencias Económicas, UNJU.

de Quebrada y Puna y una subrepresentación de los departamentos del Ramal.<sup>1</sup> En segundo lugar, estudiaremos el papel jugado por los planes Trabajar en el reencauzamiento de los conflictos protagonizados por las organizaciones de desocupados en 1997, que llevaron a la provincia al borde de la intervención. Por último, indagaremos el significado que estos planes tuvieron para distintos actores y el papel que jugaron en un contexto en el que la política provincial se caracteriza por el clientelismo y la fragmentación electoral producida por la ley de lemas.

Finalmente reflexionaremos en torno al Programa Trabajar, como expresión de formas de gestión local de políticas sociales de lucha contra la pobreza y como resultado de un modelo de ciudadanía asistida.

#### I - CARACTERÍSTICAS GENERALES Y EVALUACIONES DEL PROGRAMA TRABAJAR

El Programa Trabajar fue implementado a partir de 1996 y sigue vigente en la actualidad. Se trata de una iniciativa que ofrece empleo transitorio, cuyos objetivos principales son proveer una ocupación a personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad y satisfacer necesidades socialmente relevantes a través de la construcción de obras de infraestructura social comunitaria. El programa se propone atender los problemas de emergencia laboral provocados por los desajustes en los mercados de trabajo y procura reducir el impacto en la caída de los ingresos en los hogares de los desocupados más pobres.

Este programa está orientado a trabajadores desocupados, que no estén percibiendo prestaciones por seguro de desempleo ni estén participando en algún otro programa del Ministerio de Acción Social. Se dirige a las personas de bajos recursos y escasa calificación laboral, preferentemente jefes o jefas de hogar. Los beneficiarios reciben una ayuda económica no remunerativa de hasta \$ 200 mensuales y cobertura de accidentes de trabajo a cargo del Ministerio de Trabajo,

<sup>1</sup> 1. *Ramal*: Abarca la región este de la provincia. Comprende los departamentos Ledesma, San Pedro, Santa Bárbara y Valle Grande. 2. *Valles*: Esta región, comprendida entre el Ramal y la Quebrada, abarca los departamentos Capital, Palpalá, El Carmen y San Antonio. 3. *Quebrada*: comprende los departamentos Humahuaca, Tilcara y Tumbaya. 4. *Puna*: incluye los departamentos Cochinoca, Rinconada, Santa Catalina, Susques y Yavi. Es la región más extensa y la única limítrofe con Bolivia y Chile.

Empleo y Formación de Recursos Humanos, mientras que los organismos ejecutores aportan la cobertura médica asistencial para los participantes.

Los proyectos tienen una duración de tres a seis meses y se ejecutan a través de organismos públicos nacionales, provinciales, municipales o también organizaciones de la "sociedad civil" sin fines de lucro. El Ministerio financia las asignaciones que perciben los beneficiarios, mientras que es a cargo de los ejecutores la provisión de materiales, maquinarias, herramientas y mano de obra calificada necesaria para la concreción de obras.

En cuanto a la evaluación de sus resultados, estuvo a cargo del SIEMPRO, con un equipo externo, y fue realizada en 1997. Se refiere al Programa Trabajar I, implementado en 1996. Entre las conclusiones se señala que los ejecutores del programa destacaron su importancia como paliativo para la desocupación, aunque haya existido un desfase entre la necesidad de empleo existente en las provincias y la capacidad del programa para la generación de puestos transitorios de trabajo. Pero la ejecución de las obras de infraestructura comunitaria se vio afectada por las dificultades de los organismos ejecutores para financiar las obras.

Por otro lado, el objetivo de "mejorar las posibilidades de inserción laboral de los beneficiarios" no se cumplió, ya que pocos proyectos incluyeron actividades de capacitación, y cuando lo hicieron, las mismas estaban dirigidas a tareas del proyecto que no necesariamente se relacionaban con la demanda potencial del sector privado local. Tal objetivo requería de componentes financieros y de asistencia técnica que no estuvieron contemplados en el programa.

En 1997 y 1998 se implementó el Programa Trabajar II, cuya evaluación estuvo a cargo del Banco Mundial en 1998. Dicho organismo consideró que el Programa estuvo bien enfocado. Al brindar salarios menores que los del mercado atrae sólo a los pobres y a los que tienen pocas perspectivas de obtener empleo. La tasa de cobertura alcanzó alrededor de 1% a 2% de la fuerza de trabajo total, lo que implica llegar a entre 20% y 30% de los pobres desempleados (Jalan y Ravallion, 1998, citado en Banco Mundial, 1999).

Los resultados del análisis por los consultores del Banco Mundial estuvieron focalizados a estimar la transferencia de ingresos a la población beneficiaria. Según esta evaluación, el 40% de los recursos, en promedio, llegaba a quienes se encontraban en el 5% inferior de la distribución del ingreso, mientras que el 75% de los recursos había

llegado a quienes se encontraban en el primer quintil de dicha distribución. Sintéticamente puede decirse que una alta proporción (del 75% al 85%) de beneficiarios del Programa Trabajar provenía de familias pobres. Es decir que el Programa podría considerarse efectivo en términos de su llegada a la población objetivo (Jalan y Ravallion, 1998, citado en Banco Mundial, 1999).

Pero el Banco Mundial encontró, entre otras objeciones, que al producirse una competencia entre las distintas municipalidades por los fondos del Programa, esto podía dar lugar a una interferencia política. Además, se considera que la experiencia del Programa Trabajar demuestra que la creación de empleo temporal por parte del sector público no puede ser un sustituto efectivo, a largo plazo, de la creación genuina de empleo por el sector privado. Es decir que este tipo de programas sólo puede funcionar como un paliativo para quienes estén buscando un empleo estable (Jalan y Ravallion, 1998, citado en Banco Mundial, 1999).

## II- DIAGNÓSTICO DE LA PROVINCIA DE JUJUY

La década del 90 fue sin duda un período arduo en la historia de Jujuy. La crisis que atravesó la economía tuvo un fuerte impacto en el sistema político, que pasó por una serie de turbulencias asociadas a los pedidos de renuncias anticipadas a los gobernadores. Tales acontecimientos evidenciaron un importante deterioro institucional con raíces en la insolvencia económica, aunque el sistema mostró una sorprendente capacidad para procesar los conflictos y circunscribirlos a la esfera política.

Durante la década se multiplicaron los conflictos gremiales, encabezados por obreros y empleados del sector público. Se instalaron nuevas formas de protesta social, como los cortes de ruta, y emergieron organizaciones de desocupados que actuaron como grupos de presión para la obtención de empleos asistidos. En momentos de agudización de los conflictos también entró en la escena política la Iglesia Católica, que pasó a mediar entre sindicatos y organizaciones de desocupados y el gobierno, y a asumir tareas relacionadas con el registro de desocupados para el acceso a planes de empleo.

A nuestro entender dos variables operaron como importantes fusibles que permitieron encauzar el descontento ciudadano, pese a que

la crisis económica persistió, y aún en un contexto de creciente deterioro político. Una de ellas fue el recambio anticipado de gobernadores y gabinetes, y otro, de gran relevancia, y que nos convoca al análisis, es el papel jugado por el Programa Trabajar. Al respecto, uno de los puntos centrales de este trabajo es el análisis de la relación entre agudización de los conflictos durante el año 1997 y entrega de planes Trabajar.

La inestabilidad política, crisis social y deterioro institucional pueden ser explicados en parte al considerar la evolución de los indicadores económicos, que tienen como rasgos más sobresalientes el estancamiento del producto bruto geográfico, el incremento de la desocupación, la precarización laboral y el empobrecimiento.

### *El contexto económico*

En una década signada por el Plan de Convertibilidad, es oportuno considerar cómo incidieron en la provincia tres de sus medidas más importantes, la desregulación, las privatizaciones y la apertura externa.

La desregulación afectó particularmente a la producción azucarera. La caña participa en un 58% en el producto bruto agrícola y representa un 16.3% del producto bruto industrial (Rofman, 1999). Por muchos años la producción azucarera fue una actividad subsidiada. A partir de 1991, con la eliminación de los precios sostén, la disolución de la Dirección Nacional del Azúcar, la supresión del sistema de cupos y la baja de los aranceles de importación, se produjo un reordenamiento profundo de la actividad azucarera (Rofman, 1999).

Este reordenamiento acentuó algunas manifestaciones ya presentes desde la década del ochenta: sobreproducción, caída pronunciada de los precios del azúcar y de la caña, endeudamiento y quiebra de diversos ingenios, creciente tecnificación de la actividad, con la consecuente reducción de los requerimientos de mano de obra y la salida de pequeños productores de caña fuera de la actividad.

El impacto de la crisis azucarera, si bien afectó a todos los sectores, se hizo sentir con mayor intensidad entre los de menor tamaño y poder de negociación. Los más perjudicados fueron en Jujuy los ingenios La Esperanza y Río Grande (ubicados en el departamento San Pedro), que son los de menor tamaño de la provincia, y los cañeros

independientes. En resumen, la mayor concentración en el sector fue una de las principales consecuencias del retiro del Estado de los procesos de fijación de reglas, cuotas y precios en la actividad.

La desregulación se implementó de manera desigual en los distintos sectores de la actividad económica, debido a las diferentes capacidades de presión de las organizaciones de productores, cámaras empresariales vinculadas a la actividad y estructuras políticas locales. Una evidencia de esto es que, mientras que la actividad azucarera se desreguló a comienzos de la década, el sector tabacalero logró enfrentar, exitosamente hasta ahora, los intentos por eliminar el Fondo Especial del Tabaco.

Las privatizaciones provocaron importantes pérdidas de empleo, como lo muestran los casos de Altos Hornos Zapla en Palpalá y de YPF, especialmente en San Pedro de Jujuy.

La apertura externa afectó primordialmente a productos primarios destinados al mercado interno, debido a los mayores costos locales. Estos últimos tienen su origen en el atraso cambiario, explicado por la fijación del tipo de cambio nominal frente a precios crecientes.<sup>2</sup> A esto se agrega el problema del crédito, y del endeudamiento y quiebra de muchos empresarios.

Los actores que resultaron fuertemente perjudicados por políticas básicas del Plan de Convertibilidad buscaron vías alternativas de lucha, particularmente los cortes de ruta, ante la falta de respuestas orgánicas a sus respectivas problemáticas.

En todo este período el déficit público ha estado en el centro de la escena. El Estado provincial, que depende casi totalmente de los fondos de la coparticipación para sus erogaciones corrientes, se encuentra fuertemente endeudado, pues ha debido conseguir financiamiento de distintas fuentes para hacer frente a gastos adicionales. Jujuy tiene deudas per cápita superiores al promedio nacional.

La provincia ha privatizado su empresa de energía y su banco provincial,<sup>3</sup> y traspasó su caja previsional a la Nación.

A partir de la evolución y composición del Producto Bruto Geográfico (PBG) se tratará de inferir algunas características de la economía

<sup>2</sup> La inflación acumulada entre el inicio de la Convertibilidad y fines de 1997 ronda el 60%. La deflación posterior ha sido muy lenta, y no ha logrado revertir de manera significativa esa cifra.

<sup>3</sup> Pese a que se registraron fuertes conflictos en torno a estas privatizaciones, éstas se llevaron finalmente a cabo.

provincial en la última década. Jujuy en los noventa exhibe un permanente retroceso, con una caída de casi 8% en el PBG entre 1991 y 1995. Esta reducción aparece liderada por dos sectores claves, como son la industria manufacturera (que pierde 21.1% entre los años citados) y la construcción (con una reducción de 17.7% entre esos mismos años). El comercio registra también el efecto multiplicador negativo, y pierde el 14.2% de su producto entre 1991 y 1995. Los grandes ganadores de este proceso son los servicios financieros (crecen 81.1%),<sup>4</sup> los servicios públicos (19.5% de aumento) y los servicios de transporte y telecomunicaciones (saldo positivo de 18.8%). Quedan así reflejadas en Jujuy tres grandes tendencias: retracción del aparato productivo, efecto arrastre de tal retracción sobre el comercio, y auge de servicios financieros y servicios públicos privatizados (energía y teléfonos, básicamente). Así, la industria manufacturera, que generaba alrededor de un tercio del PBG hacia 1991, cae por debajo del 30% del mismo para 1995. Si bien las Industrias Metálicas Básicas fueron afectadas por la privatización de Altos Hornos Zapla, su peso dentro de la industria era de alrededor de 12% hacia 1991, siendo la rama de Alimentos, Bebidas y Tabaco la predominante, con 59% del producto bruto industrial en ese año. Por lo tanto, la caída de la Industria Manufacturera está reflejando la crisis del sector azucarero (que en 1991 representaba el 88% del producto bruto de la rama Alimentos, Bebidas y Tabaco). El sector primario mantiene su participación en torno al 20% del producto durante todo el período, igual que el sector público.

En líneas generales se observan las siguientes tendencias: fuerte caída en la construcción, retracción de la industria manufacturera y crecimiento de los servicios en general, especialmente servicios públicos privatizados y servicios financieros. En algunos casos puede detectarse un crecimiento del comercio minorista y del transporte de pasajeros, dado que han actuado como sectores de refugio a los que se recurría en pos de la supervivencia (típicamente kioscos y remises).

#### *Indicadores laborales*

En relación a los indicadores laborales puede señalarse que las tasas de actividad global (Cuadro 1 del Anexo), en el Aglomerado San

<sup>4</sup> Es notorio el florecimiento de financieras locales, que ofrecen tarjetas de crédito de validez provincial o regional, y préstamos personales.

Salvador de Jujuy-Palpalá muestran una trayectoria creciente a lo largo de la década. Las tasas de empleo global (Cuadro 1 del Anexo) indican que en Jujuy los niveles de empleo disminuyeron durante los noventa. En cuanto a la desocupación, su tasa muestra un fuerte crecimiento en la segunda mitad de la década del noventa con relación a la primera (Cuadro 1 del Anexo). Por ejemplo, la tasa de desocupación de Mayo de 1997 fue más de tres veces mayor que la de Junio de 1991. En las ondas de Octubre, la relación se presentó más desfavorable, ya que la tasa de desocupación de Octubre de 1999 fue más de cinco veces mayor a la de ese mes de 1991. En cuanto a la tasa de subocupación (Cuadro 1 del Anexo), en las ondas de Mayo de la EPH, la tasa de subocupación de Jujuy se incrementó desde 1991 hasta 1993, fecha en que comienza un sostenido descenso, leve en los dos años siguientes y muy brusco en Abril de 1996, para luego volver a crecer.

Las tendencias analizadas indican, en general, baja participación en el mercado de trabajo y tasas de desocupación y subocupación crecientes.

En la actualidad, además del elevado nivel de desocupación, la precariedad de las condiciones de trabajo es otro dato relevante entre los ocupados. Así, la proporción de asalariados sin beneficios sociales pasa de 15.9% en Mayo de 1991 a 36.7% en Mayo de 1999.

La crisis de la economía unida al crecimiento demográfico da lugar a la existencia de una oferta laboral que excede las posibilidades de absorción del mercado de trabajo. Esta situación propicia la creación de autoempleo y la emergencia de formas precarias de inserción laboral que permitan enfrentar las limitaciones impuestas por el mercado de trabajo a las posibilidades de subsistencia, y que quedan evidenciadas en la ausencia de beneficios sociales entre los asalariados.

### III. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PROGRAMA TRABAJAR

Organismos como el Siempro y Banco Mundial, coinciden con las voces de diferentes sectores gremiales y partidarios al señalar las interferencias políticas en la asignación de los planes Trabajar. En este apartado nos proponemos indagar estas afirmaciones a la luz de la distribución de estos planes según cantidad de habitantes e indicadores de NBI y desocupación del lugar de residencia de sus

beneficiarios. También reflexionaremos sobre esta manifestación de asistencia pública focalizada, en un contexto de prácticas clientelísticas, fragmentación electoral e importantes movimientos populares que con objetivos disímiles a largo plazo, coincidieron en el reclamo de fuentes de empleo durante los conflictos de mediados de 1997 en Jujuy.

### III - A. LA DISTRIBUCIÓN DE PLANES TRABAJAR SEGÚN DEPARTAMENTOS

A partir de información sobre cantidad de proyectos, número de beneficiarios y montos otorgados por el Programa Trabajar en el período 1997-2000, se puede observar el mayor peso de las tres variables mencionadas en 1997 con respecto al resto del período, así como también la fuerte reducción que sufren para el año 2000 (Cuadro 2 del Anexo). También se observa una reducción del monto por beneficiario, que puede atribuirse quizás a un desfinanciamiento del programa, que no guarda coherencia con la relativa estabilidad y posterior aumento en mayo de 2000 del nivel de desocupación.

Bruce (2001) explica la disminución de Programas y, consecuentemente, de beneficiarios durante el año 1999, dado que un alto porcentaje de las instituciones oficiales habían sido inhabilitadas por falta de cumplimiento en la ejecución de los proyectos. “Ese año, la Agencia territorial del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, había encontrado en sus inspecciones, que los Municipios no realizaban las obras o los servicios para lo cual se habían nombrado beneficiarios. Esto llevo a la cancelación de Proyectos y la correspondiente inhabilitación de los Municipios, que recién después de la asunción del nuevo Gobierno, volvieron a estar posibilitadas en presentar proyectos”.

Se observa que la proporción de beneficiarios sobre la población total estimada en cada departamento alcanza los valores más elevados en las jurisdicciones con menor población de la provincia (Cuadro 3 del Anexo). Entre otros ejemplos podemos citar el caso de Valle Grande y Santa Catalina, que reúnen en conjunto el 1% de la población de la provincia (proyectada para 1997) y recibieron aproximadamente el 7% de los planes Trabajar. En esos dos departamentos, entre 12 y 14 de cada cien habitantes resultaron beneficiados por dichos planes. Le siguen en importancia por la proporción de beneficiarios sobre la población total Tumbaya, San Antonio, Susques, Rinconada y Yavi. Excepto Yavi, departamento en el que se ubica La Quiaca, el

resto son jurisdicciones con muy baja participación en la población total de la provincia. Por el contrario, los departamentos con mayor población de la provincia presentaban una proporción muy baja de beneficiarios (menor al 5%). Es el caso de los departamentos Dr. Belgrano, Palpalá, El Carmen, Ledesma y San Pedro (a los que se suma Humahuaca, con baja participación en la población total).

La distribución geográfica de los beneficiarios nos muestra una serie de paradojas e irracionalidades en la asignación de los planes, y proponemos algunas explicaciones tentativas que deben ser profundizadas y verificadas en el futuro. No hay un reparto equitativo en función de la cantidad de habitantes de cada jurisdicción. El desequilibrio es tan grande que no puede ser justificado ni siquiera por situaciones puntuales de crisis.

Para señalar un ejemplo ilustrativo de la inequidad de asignación de estos planes, tomemos dos localidades emplazadas en áreas de influencia de las empresas mineras, que como consecuencia de la crisis de esta actividad en la provincia de Jujuy atravesaron procesos de desocupación y despoblamiento. Mina Pirquitas, que ya a principios de los noventa mostraba notorios signos de despoblamiento asociados al agotamiento de las actividades extractivas, contaba en 1991 con una población de 538 habitantes, recibiendo en 1997 la cantidad de 124 planes Trabajar. Es decir que si suponemos pocos cambios demográficos entre ambas fechas, aproximadamente uno de cada cuatro habitantes fue beneficiario del Programa. Por otra parte, El Aguilar, donde se ubica la Mina del mismo nombre, que recién en los noventa redujo significativamente la demanda de mano de obra, registraba en 1991 la suma de 6181 habitantes, y en 1997 recibió 115 planes Trabajar, con lo que la proporción de beneficiarios fue uno de cada cincuenta habitantes. Fuera del área minera San Pedro de Jujuy recibió 1538 planes Trabajar, con 92 veces más de habitantes que Mina Pirquitas, pese a la crisis ocupacional de esta localidad derivada de la problemática del sector cañero (Ver Cuadros 3 y 4 del Anexo).

A través de un análisis de componentes principales fue posible observar correlaciones entre variables vinculadas a la proporción de beneficiarios que presentaban 60 localidades de la provincia de Jujuy. Este análisis arrojó las siguientes conclusiones:

a- Existe una alta correlación negativa entre proporción de beneficiarios sobre la población de la localidad estimada en 1997 y la cantidad de electores, de población y de beneficiarios. También existe co-

rrelación alta y positiva entre planes complementarios<sup>5</sup> y cantidad de electores, beneficiarios y población. San Salvador de Jujuy constituye una excepción, ya que tenía gran cantidad de electores y no recibió estos planes complementarios en 1997.

b- Al incluir como variables ilustrativas las tasas de mortalidad infantil y posneonatal y el porcentaje de hogares con NBI del departamento al cual cada localidad pertenece puede observarse que las localidades con alta proporción de beneficiarios sobre población aparecen caracterizadas por altas tasas de mortalidad infantil y posneonatal y elevados niveles de pobreza (por NBI).

c- Quedaron conformadas tres clases de localidades. La primera, que incluye a 56 de las 60 localidades, se caracteriza por la baja cantidad de electores, población, cantidad de planes complementarios recibidos y cantidad de beneficiarios, elevada mortalidad infantil y elevado NBI. La segunda reúne a Libertador General San Martín, San Pedro de Jujuy y Palpalá, y se caracteriza positivamente por la cantidad de planes complementarios recibidos, cantidad de beneficiarios y la población. San Salvador de Jujuy es el único individuo en la tercera clase, y muestra una conducta claramente diferenciada del resto, porque si bien comparte con la clase 2 el tamaño, no ha recibido planes complementarios

Dado que se trata de un programa de empleo, podía esperarse que la asignación se basara en la situación ocupacional, pero no fue así. La tasa de desocupación que surge del Censo de 1991 no parece haber sido determinante, sino que por el contrario hasta podría detectarse una correlación negativa entre proporción de beneficiarios sobre población total y tasa de desocupación por departamento.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Los planes complementarios fueron un refuerzo entregado como una de las vías de solución a los conflictos de Mayo de 1997.

<sup>6</sup> Se admite que la tasa de desocupación del Censo 1991 no parece una elección muy atinada, habida cuenta de que el proceso de explosión de las tasas de desocupación tuvo lugar más adelante en la década, pero se trata del único indicador de desocupación disponible para todos los departamentos de la provincia. De todas maneras, se cuentan con datos actualizados del Aglomerado San Salvador de Jujuy - Palpalá y de San Pedro de Jujuy. En ambos casos, de incluirse esta información, lo que haría sería reforzar las conclusiones obtenidas, puesto que relacionaría elevada desocupación con escasa proporción de beneficiarios sobre población total estimada, es decir, una correlación altamente negativa.

Jalan y Ravallion (1998), al comparar beneficiarios y no beneficiarios del Programa Trabajar, encuentran que los primeros tienen una mayor propensión a participar en alguna forma de organización política. No lo consideran un dato sorprendente debido al diseño del programa, que llevaría a que las conexiones políticas y sociales influyan en la probabilidad de ser elegido.

También destacan que cada Gobierno provincial tiene autonomía en el manejo de los fondos recibidos de Nación, y señalan la existencia de criterios muy diferentes de asignación entre las provincias, que se tradujeron en desigualdades a nivel horizontal, perceptibles en la existencia de áreas igualmente pobres que recibieron diferente cantidad de planes (Jalan y Ravallion, 1998).

Pensando en una motivación clientelística, no se entiende, al menos en una primera mirada, por qué en Jujuy se privilegió a regiones cuyo aporte al caudal electoral puede ser calificado de exiguo. En este sentido, podemos aportar al menos cuatro explicaciones de carácter parcial. Por un lado, podría no importar tanto el número de votos como la red de relaciones particulares originadas en la Ley de Lemas. Por otro, puede haber algún uso inadecuado del Programa, siempre con un fin clientelístico, que lleve a abultar la cifra de beneficiarios en localidades de Quebrada y Puna, cuya existencia real, al menos en esa localización, puede ser dudosa. Cabe acotar que no tenemos pruebas al respecto, es simplemente una presunción basada en aportes de informantes claves.

Otra línea explicativa del mejor posicionamiento de Quebrada y Puna nos conduce a reflexionar sobre el papel de la Iglesia Católica en la formulación y gestión de los proyectos requeridos para la obtención de los planes de empleo. Pero se observa que el comportamiento de esta Institución, si bien puede explicar algunos cambios en la distribución geográfica de los planes durante 1997, tuvo una influencia menor a la del alineamiento político de algunos municipios de estas regiones. Para desarrollar esta hipótesis nos referiremos al papel de la Prelatura de Humahuaca y a la diferencia en la proporción de planes obtenidos por los Departamentos de Humahuaca y La Quiaca.

La Prelatura de Humahuaca (que abarca Quebrada, Puna jujeña y parte de la salteña) ha realizado un importante trabajo al nivel de las organizaciones de base y sus voceros más conspicuos han criticado duramente las medidas de ajuste y la corrupción provincial, participando activamente en las protestas de 1997, así como también en las

siguientes. A lo largo de ese año, el departamento Humahuaca recibió una proporción baja de planes Trabajar en relación a la cantidad de habitantes, aunque luego de las protestas la cifra de beneficiarios aumentó coyunturalmente. La Quiaca, la ciudad más importante de la Puna y también ubicada en el área de influencia de la Prelatura de Humahuaca, recibió mayor cantidad de planes Trabajar debido al alineamiento de su intendente, que pudo haber contrarrestado el perfil opositor que allí tuvo la Iglesia.

Otra hipótesis explicativa, pero que no indagaremos en esta oportunidad, se vincula a la relación entre el mejor posicionamiento de Puna y Quebrada en la obtención de planes de asistencia focalizada y el trabajo de la Iglesia Católica, así como también la cantidad y papel de las ONGs, que debido a la pobreza histórica de estas regiones de Jujuy y a una relativa inercia en la captación de las señales del empobrecimiento en los centros urbanos más importantes, han asistido técnica y financieramente, muchas veces de manera superpuesta, a la población de estas localidades.

Al respecto, Bruce (2001) apunta cómo hasta avanzado el año 1997, los Programas de Empleo fueron aprobados con exclusividad a organismos oficiales, mayoritariamente Municipios, el Foro de Municipios y Direcciones Provinciales dependientes de distintas áreas de gobierno. Por ejemplo, en Marzo de 1997 de 69 Proyectos aprobados, sólo 5 le fueron adjudicados a organizaciones civiles, 56 a Municipios y los ocho restantes a otras dependencias oficiales. Los acontecimientos de Mayo de 1997 marcan un punto de inflexión en este sentido, motivando cierta democratización en la adjudicación de los Programas de Empleo. Esto se constata en el mayor número de asociaciones civiles entre los organismos que comienzan a ser responsables de la presentación y ejecución de los proyectos (Bruce, 2001).

Una línea de investigación de gran riqueza es el papel del alineamiento de los políticos locales en relación a las diferentes líneas internas del partido gobernante en la provincia, unido a la mayor capacidad de formulación y gestión de los proyectos de los técnicos de estos poderes locales, debido a que estos programas requerían de una contraparte que asumiera los costos de materiales y maquinaria. Esto deja afuera de la posibilidad de obtener planes de empleo a organizaciones que han colaborado intensamente con los desocupados, pero que carecen de los recursos necesarios.

A pesar de su escasa eficacia como medida de lucha contra el desempleo, tal como lo reconocen el Siempro y el Banco Mundial, el

resultado de la aplicación del Programa Trabajar cumple otras finalidades, en algunos casos no previstas inicialmente. Al nivel de los actores, si bien se trata de un empleo transitorio y precario, permite afrontar las necesidades diarias al menos por unos meses. Al nivel del sistema político local, permite descomprimir las tensiones, dando oxígeno a las administraciones locales cuestionadas. Además, al retener a la población por un lapso de algunos meses, contienen las cifras de desempleo (Nicolini, 2000). En Jujuy, además, parece haber operado también como un motivo de retención de habitantes en departamentos que tradicionalmente drenaron población hacia los centros más importantes de los departamentos de los Valles y el Ramal,<sup>7</sup> en desmedro de las posibilidades de recibir asistencia para quienes ya migraron a las ciudades.

Sin desconocer que los habitantes de Quebrada y Puna tienen condiciones de vida que requieren de la asistencia del Estado, y que estas regiones han sufrido una pérdida poblacional durante décadas, debe señalarse que otros departamentos, que presentan una proporción más baja de población con necesidades básicas insatisfechas, tienen en términos absolutos mayor cantidad de personas pobres y desempleadas, y en los noventa se han agudizado en ellas los niveles de pobreza y desocupación, pese a lo cual han sido objeto de menor asistencia estatal.

### III - B. EL PROGRAMA TRABAJAR EN JUJUY Y LOS CONFLICTOS DE 1997

Si bien Jujuy enfrentó en distintos momentos de la década de los noventa graves disturbios, los de mayor trascendencia fueron los del mayo de 1997. Estos conflictos se atenuaron a partir del reparto de Planes Trabajar y la provincia no llegó a ser intervenida.<sup>8</sup> A pesar de

<sup>7</sup> San Salvador de Jujuy, en el departamento Dr. Manuel Belgrano, Palpalá en el departamento homónimo, Perico, El Carmen y Monterrico en el departamento El Carmen, Libertador General San Martín y Fraile Pintado en el departamento Ledesma y San Pedro de Jujuy en el departamento San Pedro.

<sup>8</sup> La cronología de lo ocurrido en esas dramáticas jornadas puede resumirse en los títulos que daba a la noticia el matutino Clarín: 28 de Mayo, Jujuy: por ahora descartan la intervención; 29 de Mayo, Jujuy está aislada por los cortes; 31 de Mayo, hay posibilidades de un acuerdo en Jujuy; 15 de Junio, se acortan los plazos en Jujuy; 18 de Junio, renace la impaciencia en los jujeños.

la asistencia del gobierno nacional, al finalizar ese año persistían los focos de tensión por desacuerdos sobre las cantidades de Planes entregados.<sup>9</sup>

En esta sección nos proponemos indagar el papel que tuvo el Programa Trabajar al descomprimir los conflictos de mayo de 1997 en la provincia de Jujuy. La hipótesis de partida considera que la entrega de Programa Trabajar cumplió la función de disminuir las tensiones, evitando que la crisis se desbordara, y de fragmentar la unidad de los actores involucrados al trasladarse a la Iglesia la responsabilidad en el registro de desocupados y el control en la asignación de esos planes.

Tres ciudades fueron los principales focos de los conflictos de 1997, Libertador General San Martín, San Pedro de Jujuy y Palpalá, justamente las más afectadas cuando las medidas del modelo neoliberal en la década de los noventa catalizaron una situación de crisis preexistente en las principales actividades en las que la población de dichas localidades se insertaba.

Cabe señalar que tanto la actividad siderúrgica como la cañera necesitaron durante décadas del apoyo estatal para mantener su dinamismo y evitar la pérdida de empleo. La actividad siderúrgica en Palpalá presentaba ya en los ochenta una situación de estancamiento y con difíciles perspectivas futuras, tal como lo señala Stumpo (1992).

En el caso de la actividad cañera, al retirarse el apoyo estatal la situación hizo crisis, con mayores consecuencias en San Pedro de Jujuy por el menor tamaño, la mecanización más reciente y la falta de diversificación de los Ingenios La Esperanza y Río Grande frente al Ingenio Ledesma. Además el departamento Ledesma presenta otros cultivos alternativos (citricultura y fruti-horticultura) altamente demandantes de mano de obra, característica que el departamento San Pedro no comparte.

Mientras que en Palpalá el achicamiento y privatización de la empresa Altos Hornos Zapla fue acompañado desde 1992 por una importante participación de la Municipalidad en actividades de asesoramiento y gestión de alternativas de empleo y micro emprendimientos, a partir de la inversión de los fondos que los ex empleados recibían por sus retiros de la empresa estatal, en los departamentos cañeros, San Pedro y Ledesma, la desocupación producto de la mecanización de la

<sup>9</sup> *Clarín* 24.06.1997. La crisis social continúa en varias provincias.

producción cañera, que data de mediados de la década del setenta, no mostró ser objeto de acciones estatales sistemáticas hasta 1997, año en el que nacen las tres organizaciones de desocupados del Departamento Ledesma y se produce el estallido de los conflictos.

Una mirada a la evolución de los planes Trabajar otorgados por mes durante 1997 permite observar claramente cómo aumenta la cantidad de aquellos entregados en Junio de 1997, mes posterior al estallido de los cortes de ruta protagonizados por los desocupados de la provincia. En este mes se observa un aumento considerable del número de beneficiarios que recibieron asignaciones complementarias a las que ya estaban programadas. Entre las negociaciones para el levantamiento de los cortes, los "piqueteros" consiguieron una mayor asignación dentro del Programa Trabajar. Las zonas más pobladas (Ramal y Valles) fueron los principales destinatarios de la ayuda complementaria, mientras que en las zonas menos pobladas de la provincia (Quebrada y Puna) pese a registrar un incremento en Julio de ese año, la cantidad de planes asignados tuvo un carácter en general más estable (Ver Cuadro 5 del Anexo).

Pese a que los conflictos más graves tuvieron lugar en Libertador General San Martín, San Pedro de Jujuy resultó más beneficiado por la ayuda complementaria y posterior. Mientras que en la primera localidad mencionada el número de planes Trabajar obtenidos como complementarios multiplicó por nueve a los recibidos en marzo de ese año, en San Pedro de Jujuy se multiplicó por treinta y uno (Ver Cuadro 5 del Anexo).

El departamento Dr. Belgrano no recibió planes complementarios, y apenas aumentó la ayuda recibida un 73.6% en junio y un 54.6% en julio, con respecto a marzo de ese año. Esto constituye una nueva muestra de la discriminación, de clara raíz política, hacia esta jurisdicción con autoridades municipales de la UCR (Ver Cuadro 5 del Anexo).

En la zona de Valles la mayor asistencia, en términos de planes complementarios, se concentró en Palpalá, que quintuplicó de esta forma la ayuda recibida en marzo. Pero esta aparente excepción también responde a motivos relacionados con el alineamiento de sus autoridades municipales (Ver Cuadro 5 del Anexo).

La tendencia observada para el total de los departamentos fue una reducción de los planes en abril y mayo a menos de la mitad de lo que eran en marzo, aumento en junio y complementario, duplicación de la

ayuda en julio, para empezar en agosto un camino descendente, que nos deja en noviembre con una quinta parte de los planes recibidos en marzo. La diversidad de comportamientos, tanto a nivel regional como departamental, podrían estar también mostrando la ausencia de una direccionalidad clara en la asignación de los planes.

Sin embargo, aparecen algunos interrogantes ¿Cómo teniendo Ledesma el mayor grado de organización de los desocupados y las protestas de mayor dimensión, el municipio que resulta beneficiado con más planes es San Pedro? Más allá de las necesidades, hay que señalar la capacidad de gestión de las autoridades municipales de este último, cuyo intendente tenía fuerte peso en la estructura de alianzas de la fracción del peronismo local que estaba en el gobierno. En tanto, las autoridades municipales de Libertador General San Martín tuvieron una relación más conflictiva con las estructuras de poder partidarias.

Otra pregunta se refiere a las razones por las que el conflicto estalla justamente en las zonas cañeras. Parte de la respuesta se vincula a la falta de visión de los gobiernos locales, quienes fueron incapaces de prevenir adecuadamente las consecuencias de la mecanización y la desregulación de la actividad. No es de extrañar entonces la coincidencia entre el mes de los conflictos y los comienzos de la zafra azucarera.

El caso de Palpalá fue diferente, debido al rol del gobierno local ya mencionado. Antes de que existiera el Programa Trabajar Palpalá había sido el principal receptor de planes de fomento del empleo (a través de subsidios y créditos para el desarrollo autogestionario), en el afán de amortiguar el impacto que tuvo sobre el empleo la privatización y achicamiento de Altos Hornos Zapla. Al inicio del Programa Trabajar Palpalá logró mantener su rol de privilegio en la recepción de asistencia estatal. Hasta el momento del conflicto reunía un poco más de la mitad de los beneficiarios sobre el total de planes asignados (ver Cuadro 3 del Anexo), y a partir de las movilizaciones perdió participación en la asignación de planes complementarios en relación a los departamentos tradicionalmente vinculados al cultivo de la caña, donde los conflictos tuvieron mayor intensidad.

Sin duda los planes Trabajar fueron asignados con el objetivo de sofocar los conflictos siguiendo criterios clientelísticos y coyunturales.

### III - C. EL PLAN TRABAJAR DESDE LA PERSPECTIVA DE DOS DE LOS ACTORES DE LOS CONFLICTOS DE 1997

#### *Las organizaciones de desocupados de Libertador General San Martín y el rol de la iglesia*

La asignación de Planes Trabajar, sus beneficiarios, montos y localización, deben ser interpretados también a la luz de la consolidación de las organizaciones de desocupados y de las acciones colectivas por ellas emprendidas, aunque la obtención de planes Trabajar sea sólo uno de los tantos objetivos que las organizaciones de desocupados persiguen

Al convertirse el desempleo en una situación permanente se ha configurado un sujeto social que ha emprendido experiencias de acción colectiva, produciendo construcciones sociales, movimientos y estructuras cristalizadas en la vida de las Organizaciones de Desempleados (Ríos, 2000). En Jujuy estas organizaciones se nuclearon a partir de la condición común compartida en el pasado, fuertemente ligada a la inserción previa en alguno de los grandes ingenios cañeros o la ex empresa estatal Altos Hornos Zapla.<sup>10</sup>

En Libertador General San Martín la organización de desocupados más antigua estuvo fuertemente ligada a la anterior pertenencia a la empresa Ledesma y nació para gestionar la ampliación del fondo de Desempleo y la exención del pago de servicios. A ella se sumaron otras dos, una más heterogénea y otra ligada a la Corriente Clasista y Combativa.

Todas estas organizaciones pasaron, de ser construcciones destinadas a resolver y regular los problemas que planteaba la acción colectiva, a brindar un lugar que daba a los desocupados una identidad, un sentido de pertenencia. Funcionaron y funcionan como generadoras de capital social, en la medida en que permiten establecer una red de

<sup>10</sup> Esta experiencia se opone a las situaciones descritas por Castel (1997) y Rosanvallon (1995) en torno a lo ocurrido en Francia, referida a la heterogeneidad de estas organizaciones. Rosanvallon (1995) señala, al hablar de los "excluidos", que como se definen por una negatividad, no constituyen una fuerza social a la que podría movilizarse. Agrega que son en cierta forma irrepresentables, puesto que no constituyen una clase que pueda tener sus delegados o sus voceros. Concluye que es por eso que no hay sindicatos de desocupados y que todos los intentos de transformar, de una u otra manera, en fuerza colectiva organizada a los millones de desempleados siempre fracasaron.

relaciones que facilita la obtención de bienes que no pueden conseguirse individualmente, desde puestos de trabajo, hasta una mayor capacitación para el desenvolvimiento en las relaciones con los diferentes organismos. Aunque fragmentadas y debilitadas, dan cuenta de nuevas formas de relacionamiento con el Estado, sobre todo con el nivel más próximo, el municipal (Ríos, 2000).

Estas organizaciones protegen al desocupado del aislamiento y de la fractura de identidad, otorgándole un espacio con historia, relaciones e identidad donde referenciarse. La presencia de fuertes figuras de conducción y la vinculación con partidos políticos y corrientes sindicales como la CCC aseguran una línea de acción, pese a la alta rotación de miembros,

Al indagar el significado de los Planes Trabajar entre los desocupados, se observa que aquellos con una historia de inserciones precarias e intermitentes, en condiciones de semi-asalarización, valoran positivamente el acceso a un plan que durante tres meses les garantice estabilidad, y el plan Trabajar se convierte, como señala Ríos (2000), en el "*proyecto de vida de tres meses*". En cambio, quienes han tenido una trayectoria laboral con beneficios sociales, consideran a estos programas como un paliativo que no resuelve su situación de desocupación.

Queda como una línea de investigación a desarrollar la posible vinculación entre la localización de los conflictos, la importancia de alternativas ocupacionales como el cuentapropismo, y el papel del activismo de base de corrientes políticas y sindicales.

Los principales movimientos tuvieron lugar, como ya se dijo, en San Pedro de Jujuy y Libertador General San Martín, donde los participantes tienen, en general, una historia común de semi-asalarización. El trabajo en la explotación cañera, a pesar de la mecanización, supone la concentración de trabajadores y tiene un pasado de lucha sindical relevante. Así, la experiencia de la desocupación se problematizó en términos colectivos, y su solución también se persigue en términos colectivos, a diferencia de alternativas individuales como la generación de actividades por cuenta propia.

Además, en estos movimientos confluyen actores con diferentes motivaciones. Los desocupados constituyen el núcleo fundamental, pero a ellos se agregan punteros políticos, que desarrollan sus prácticas clientelísticas, corrientes sindicales y la Iglesia. En general las

protestas coinciden con atrasos salariales del sector público, por lo que también concitan la adhesión del Frente de Gremios Estatales.

En cuanto al rol de la Iglesia, podemos distinguir al menos dos grandes líneas. Por un lado, un sector más vinculado a la Prelatura de Humahuaca y a las Misiones Claretianas, que participó activamente en los cortes de ruta, y que sigue manteniendo una actitud combativa, y otro sector, más vinculado al Obispado de Jujuy, que se sumó al conflicto en el momento más álgido, y luego pasó a desempeñar el rol de mediados y asumió las tareas de registro de desocupados y control de la asignación de planes, por un acuerdo con el gobierno provincial.

Estas nuevas funciones que asumiera un sector de la Iglesia, como el aumento (que resultó luego ser coyuntural) en la entrega de planes Trabajar al departamento de Humahuaca, puede haber formado parte de una estrategia destinada a quebrar la unidad de la protesta. Al dar el control del reparto de planes a uno de los actores de ese movimiento, se alteraron las relaciones de fuerza y se intentó quitar poder a los segmentos más radicalizados. Por ello, aún algunos departamentos que en el conjunto del año 1997 no recibieron demasiados beneficios en proporción a su población, aparecen como principales destinatarios de la ayuda complementaria e inmediatamente posterior al momento clave del conflicto. Esto es particularmente notorio en el caso de Humahuaca, que si bien no recibió planes complementarios, obtuvo una cantidad importante en Julio en relación a los recibidos en meses anteriores.

El gobierno, al ceder el control de la asignación de Planes en forma coyuntural, introdujo fisuras en el movimiento de protesta y apaciguó al sector combativo de la Iglesia, al que luego dejó de lado, volviendo a favorecer a los "clientes" tradicionales, alineados con el poder central de la provincia. Esta dinámica puede observarse a través de los cambios en la asignación mensual de planes de los Cuadro 4 y 5 del Anexo. Allí se detecta que si bien en Humahuaca se produjo un alza en los planes Trabajar recibidos entre mayo y julio de 1997, el número durante todo el año fue netamente inferior a otros departamentos de Quebrada y Puna.

Sin duda el reclamo de los desocupados es legítimo, pero también debemos reconocer que su accionar colaboró en el deterioro de la legitimidad de figuras políticas y en la desestabilización de gestiones gubernamentales en crisis.

Esta crisis institucional, con raíces en el deterioro económico y en la fragilidad del sistema político, producto de la debilidad del sistema

de alianzas resultante de la Ley de Lemas, condujo a la renuncia anticipada de gobernadores. Este mecanismo, que llevó a tener seis gobernadores entre 1993 y 1999, sirvió para atemperar las tensiones, pero a la vez retroalimentó los conflictos al interior del partido gobernante, en la lucha por hacerse cargo del poder ejecutivo.

*El clientelismo político en la era de la Ley de Lemas: De la bolsa de mercadería a los planes de asistencia focalizada*

La sobre-representación de los departamentos Quebrada y Puna entre los beneficiarios del Programa Trabajar también debe ser analizada a la luz del juego electoral de esta provincia, en la que rige la Ley de Lemas, y de la creación desde 1986 de nuevas municipalidades y comisiones municipales, que contribuyeron a incrementar el poder de los gobiernos locales.

La Ley de Lemas obliga a los políticos provinciales a estructurar sistemas de alianzas en las cuales toda pequeña proporción de votos cuenta. Esto posibilita un sistema de negociaciones múltiples y continuas, aunque fragiliza las lealtades y acorta el plazo de las relaciones contractuales. En un contexto de políticas de asistencialismo focalizado, la disputa por la representatividad se acrecienta, y la eclosión de sublemas se convierte en un mecanismo de obtención de recursos. Para que las zonas más abandonadas puedan hacer efectivas algunas de sus demandas (Belli y Slavutzky, 1997). Esto explica en parte por qué departamentos de Quebrada y Puna, que son irrelevantes en términos electorales, presentan la mayor proporción de beneficiarios de Planes Trabajar.

Así, estas zonas, que presentan un electorado poco numeroso y disperso, son más interesantes a la hora de focalizar la asistencia social que aquellas jurisdicciones con mayor número y concentración de electores. Una explicación posible es la gran dispersión de la oferta electoral a través de múltiples sublemas que presentan las localidades más importantes de la provincia, en relación a la mayor concentración en las localidades pequeñas, que históricamente han mostrado un comportamiento electoral más tradicional, en términos de clientelismo político y adhesión a las corrientes internas de mayor peso dentro del PJ. Los votos se garantizan a través de la asignación de planes nacionales en términos clientelísticos, garantizando pocos vo-

tos, pero seguros, en cada una de las localidades más pequeñas, que sumados, conducirán a resultados más previsibles que los que se pueden alcanzar en jurisdicciones más pobladas en las que el comportamiento electoral es más errático a la hora de adherir a sublemas específicos, y está más expuesto a otras variables que inciden en el mismo.

#### IV - ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS SOCIALES

En esta sección nos proponemos, a partir de una reflexión general sobre las políticas sociales, obtener algunas conclusiones que permitan profundizar aspectos concretos del Programa Trabajar. Nos interesa en particular establecer qué significado tiene como expresión de política social el Programa Trabajar, partiendo desde la noción de que se trata de un paliativo.

En relación a este punto, cabe la referencia a Castel (1997) quien distingue dentro de las políticas sociales las de integración (que buscan “los grandes equilibrios, la homogeneización de la sociedad a partir del centro”) de las de inserción (que “se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social, y despliegan estrategias específicas”). Si bien reconoce que estas últimas “sin duda evitaron muchas explosiones y dramas”, en la cuestión del empleo se enfrentan a un obstáculo esencial : “si la gestión del empleo se confía al nivel local, se debe a que no ha encontrado su solución en otra parte, en el nivel de las políticas globales”. Concluye que el riesgo que se corre en este caso es el de “convertirse en la gestión del no-empleo, a través de la creación de actividades que se inscriban en esa falta, tratando de hacerla olvidar” (Castel, 1997).

En el caso del Programa Trabajar las aspiraciones son mucho más limitadas que las que pueden tener las políticas de inserción en sociedades avanzadas. Simplemente se trató de salir a atender una situación de manera urgente, pero sin criterios claros de cómo debía ser la asignación para que el Programa resultara más eficiente. Más allá de la evaluación del Banco Mundial, que considera que se ha llegado a la población objetivo, la evidencia provista en este trabajo intenta analizar lo que ocurre por detrás del escenario. Y allí se encuentra con que, aunque puede homologarse a la idea de política de inserción en cuanto a dejar al nivel local la resolución de un problema (la falta de traba-

jo) que en manera alguna le compete, la asignación prioritariamente política que tuvieron estos planes obstaculiza cualquier análisis que pretenda remitirse exclusivamente a la relación entre objetivos y medios.

Además, las políticas de inserción estaban originalmente previstas como algo transitorio. Al tomar un carácter permanente los sujetos de estas políticas se convierten en insertados perpetuos. Si bien no se los abandona por completo, tampoco se los logra incluir en la sociedad. Como señala Castel (1997), se trata de "la instalación en lo provisional como régimen de existencia". La inserción deja de ser una etapa intermedia entre situaciones de inclusión para convertirse en un estado. En este sentido, resulta crucial el rol que las organizaciones de desocupados tienen a nivel de los individuos. Al compartir su experiencia y sentirse contenidos, pueden soportar mejor la situación de desamparo por la que transitan.

Pese a sus imperfecciones y falencias, la obtención de un plan Trabajar se ha convertido en la esperanza de miles de desocupados que, ante la imposibilidad de conseguir un trabajo, aún precario e inestable, lo ven como un recurso apetecible. Esto puede explicar el por qué de su permanencia y su centralidad en numerosos conflictos (como los que actualmente tienen lugar, por ejemplo, en La Matanza o Florencio Varela, en la provincia de Buenos Aires).

El debate en las sociedades avanzadas transita por otros carriles. Partiendo de la centralidad del trabajo como integrador, se considera que la política asistencial generalizada y duradera encarnada en el seguro de desempleo implica, de alguna manera, asalariar la exclusión. Así, los beneficiarios de la ayuda se convierten en inválidos sociales, y sus derechos como ciudadanos son puestos en duda (Rosanvallon, 1995).

A diferencia de esto, en nuestro entorno, el Programa Trabajar y el seguro de desempleo alcanzan a sólo una pequeña porción de los desocupados. En el caso del primero, el acceso aparece mediatizado por las prácticas clientelísticas que hemos señalado previamente. Además, es una ayuda coyuntural, de corto plazo, cuando la desocupación es estructural y la reinserción laboral muy costosa. El monto de la asistencia es exiguo y no permite, de ninguna manera, garantizar un acceso mínimo a los bienes y servicios requeridos por los hogares de los desempleados.

En el caso que nos ocupa estamos muy lejos del ingreso mínimo de subsistencia o el seguro de desempleo de los países europeos. Lo

que está en juego no es ya la ciudadanía en sentido amplio (a la que Rosanvallon alude), sino la propia subsistencia. En la medida en que el modelo de acumulación vigente actualmente en Argentina no permite vislumbrar una reducción sustantiva en los niveles de desocupación, la asistencia a los desempleados debe pensarse en términos más amplios. Se deben garantizar todos los consumos que hacen a la ciudadanía económica, social y política.

En el mismo sentido, pero desde una perspectiva latinoamericana Bustelo y Minujin (1996) señalan que uno de los elementos claves -tal vez el central- para garantizar una adecuada inclusión social y productiva, lo constituye la posesión de un empleo de «calidad». La provincia de Jujuy se ha caracterizado históricamente por una alta incidencia de la precariedad laboral y por situaciones de semi-salarización. Inclusive estas situaciones tan lejos del ideal se han vuelto, paradójicamente, deseables.

A medida que el empleo “de calidad” reduce su importancia, pierde su función de integración social. Se crea así un vacío que parece imposible de llenar por el momento. Es que el trabajo alcanzó un rol central, y fuera de él la ciudadanía aparece como inalcanzable (Calvez, 1999).

Integración por vía del trabajo y ciudadanía aparecen así como dos conceptos vinculados. Más aún, la discusión sobre modelos de ciudadanía permite analizar las distintas formas que adquiere la política social. En última instancia, la política social sería el conjunto de instrumentos utilizados para implementar distintas modalidades de ciudadanía. Al relacionar el modelo de ciudadanía y la política social se puede comprender el sentido más profundo de una determinada política social, en definitiva, qué fines últimos persigue.

En ese sentido, se pueden reconocer predominantemente dos modelos de ciudadanía que hoy disputan el contenido de la política social en América Latina. Uno es el modelo de *ciudadanía asistida (CA)* y el otro el de *ciudadanía emancipada (CE)* (Bustelo y Minujin, 1996).

El Modelo de CA se ubica en la tradición más conservadora de política económica y social. A partir de la existencia de un Estado gendarme, la formulación de políticas públicas debe estar atenta a lo que los mercados “desean”. Las políticas públicas deben ser marginales y distributivamente neutras. Las desigualdades no deben ser motivo de preocupación, puesto que son naturales. Por ello no aparece

ninguna preocupación particular por la distribución del ingreso (Bustelo y Minujin, 1996).

En este modelo, las políticas sociales deben focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables, formando «redes de contención». Allí la política social de CA se junta con el viejo clientelismo electoral y paternalismo social (de ciudadanía «tutelada» por un «líder») que ha estado tradicionalmente vigente en América Latina. En las actuales circunstancias, con planes de ajuste económico devenidos en permanentes, la política social sirve a los fines de establecer las bases de gobernabilidad que garanticen la legitimación de las reformas exigidas por el mercado (Bustelo y Minujin, 1996).

Esta política social realiza transferencias de ingreso a los pobres, pero sobre la base de una ética de compasión. Así, la ciudadanía social resulta esencialmente una ciudadanía subsidiada.

El modelo de CE reconoce otra tradición conceptual, que partiendo desde los pensadores utópicos culmina en el desarrollo del «Estado de Bienestar».<sup>11</sup>

En este sentido, el Programa Trabajar aparece claramente apegado al primer modelo de ciudadanía. Es una política social focalizada, y forma parte de un conjunto de políticas públicas que en ningún momento intentan actuar sobre la raíz de la situación de aquellos cuyo desamparo pretenden mitigar (el modelo económico vigente). Simplemente se trata de brindar un paliativo transitorio a quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. Al basarse en proyectos que los desocupados deben presentar, pareciera intentar de parte de estos un comportamiento más autónomo, pero el real funcionamiento de los mecanismos de obtención de ese subsidio terminan por hacer fracasar este intento. Ni el desocupado se emancipa, ni el Programa Trabajar pierde su carácter asistencial por el hecho de involucrarlo en la

<sup>11</sup> En esta tradición el valor central lo constituye la igualdad social, entendida como el derecho de las personas -en tanto miembros de una sociedad- a tener las mismas oportunidades para acceder a los bienes social y económicamente relevantes. La igualdad implica equidad (es decir, acceso a los beneficios y también hacerse cargo de los costos) y, también, justicia redistributiva basada en la solidaridad colectiva (Bustelo y Minujin, 1996). De esta manera la CE es una propuesta socialmente inclusiva. En la CE las personas no son «pacientes» -que resultan objetos de tratamiento o intervención pública- sino actores. Pero en su doble dimensión individual y social. Si bien la emancipación es individual implica «una comunidad de argumentos y una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática» (Bustelo y Minujin, 1996).

formulación de proyectos. Más aún, como hemos mostrado a lo largo de este trabajo, la situación de dependencia se mantiene, agravada por los mecanismos perversos del clientelismo.

## V - CONCLUSIONES

Los procesos que se tradujeron en un aumento de la desocupación en Jujuy tienen larga data y se vinculan a un modelo de crecimiento que giró en torno a la producción azucarera, con una fuerte participación estatal en la contención de la mano de obra que esta actividad no pudo absorber o dejó desempleada, tal como lo afirma Stumpo (1992). La mitigación del desempleo a través del Programa Trabajar, respondió a esta misma lógica. Pero dada la crisis del modelo de Intervención del Estado de Bienestar, la generación de empleo público como respuesta de carácter permanente al problema del desempleo en la actividad privada, se transforma en la década de los noventa en respuestas de carácter coyuntural y transitorio. La limitada duración de la asistencia se vincula al modelo económico vigente, que entroniza al mercado como único asignador de recursos (negando cualquier posibilidad de políticas activas), y privilegia el pago de intereses de la deuda pública por sobre el financiamiento del resto de la actividad del Estado.

El Programa Trabajar, si bien por su nombre y algunos de sus objetivos parece apuntar al problema del empleo, se trata más bien de un caso concreto de política social, de tipo asistencialista, focalizada a una población determinada. En virtud de esto último, responde a lo que Castel (1997) denomina políticas de inserción. De esta manera, la gestión del empleo se confía al nivel local, sin considerar que el empleo es un problema macroeconómico.

Por otro lado, el programa fija el criterio de la pertenencia comunitaria sobre quién recibe ayuda. En cuanto a los criterios de asignación, este trabajo explora diferentes variantes posibles, concluyendo que ni la pobreza ni la desocupación fueron los principios que guiaron la distribución de la asistencia. La misma fluyó mayoritariamente a áreas con conductas electorales más previsibles o controlables, en el marco del peculiar sistema electoral encarnado en la Ley de Lemas. En este sentido, las localidades más pequeñas, que resultaron ser, proporcionalmente, las más beneficiadas, son capaces de garantizar

la disciplina electoral en una medida que en aglomerados de mayor tamaño no sería posible.

Un aspecto central es que para ser asistido se deben demostrar carencias. Debido a las características de su población objetivo, el Programa Trabajar aparece más sometido al riesgo de clientelismo político que otros programas sociales, como los alimentarios. También resulta más difícil evaluar la calidad de la asignación y el impacto de la política. Puede ser entendido como una forma de sacar a los beneficiarios del mercado de trabajo, a diferencia del seguro de desempleo. De esta forma, garantiza por un cierto período no sumar más presión sobre la desocupación.

Una vez establecido que las áreas menos pobladas fueron destino privilegiado de este Programa, cabe interrogarse sobre la legitimidad de asignar planes de empleo temporario a poblaciones de áreas rurales y dispersas, en lugar de fortalecer mediante financiamiento y asistencia técnica el desarrollo de actividades que tradicionalmente les han permitido subsistir. Si bien de esta forma se contribuyó a evitar el drenaje poblacional de dichas áreas, subyace el cuestionamiento acerca de la equidad de esta asignación. Más aún, debemos preguntarnos si esta concentración de beneficiarios en las regiones menos pobladas no presenta signos de irracionalidad, al descuidar otras regiones en situaciones de mayor, o al menos igual, gravedad en un contexto provincial de desocupación y empobrecimiento generalizado.

Aún admitiendo que los niveles de pobreza son muy elevados en Quebrada y Puna, debe reconocerse que las cantidades de población involucradas son mucho mayores en las áreas de Valle y Ramal, por lo que una asignación que mecánicamente se base en un indicador de pobreza puede estar dejando de lado cuestiones centrales de equidad.

Se debe señalar que el examen de la información obtenida muestra que las localidades con alta proporción de beneficiarios en su población se caracterizan por pertenecer a departamentos de la provincia con elevadas tasas de mortalidad infantil y posneonatal. Esto podría funcionar como una explicación parcial para su sobre-representación en comparación con localidades más pobladas, pensando en que el acceso a un ingreso monetario podría ayudar a mejorar la precaria situación sanitaria de las futuras madres, como así también de sus bebés desde su nacimiento hasta el primer año de vida. De todas maneras, las evidencias acumuladas inclinan a dar mayor peso a la

hipótesis de la utilización de un criterio clientelar en la asignación de los planes.

Los conflictos de Mayo de 1997 fueron amenguados con la distribución de planes complementarios que se concentraron, justamente, en las localidades más pobladas. Pero tales incrementos se obtuvieron, con el carácter de complementarios, luego de manifestaciones de protesta que tuvieron la apariencia de “estallidos”, cuando en realidad la desocupación y la pobreza que causaron estas manifestaciones tienen un carácter estructural y pudieron haberse detectado con anterioridad.

Esto debe servir en el futuro para revisar los criterios de focalización de las políticas sociales, a la vez que debe funcionar como una advertencia a las ONGs que priorizan sus acciones en Quebrada y Puna. Es tiempo que se tenga en cuenta que las perspectivas en lo tocante al nivel de empleo y la calidad de vida de los habitantes del Ramal son sombrías, porque la crisis de las actividades económicas de estos departamentos no muestran signos de mejoría y no existen prácticamente actividades de subsistencia.

Así, hemos observado cómo los planes Trabajar se convirtieron, junto con los pedidos de renuncia de los gobernadores, en puntos comunes en los que confluyeron las distintas demandas por parte de los movimientos registrados en los últimos años de la década, particularmente en 1997. Además, la asignación predominantemente política de los mismos ha quedado de manifiesto a lo largo de este trabajo.

Para concluir, cabe señalar que en Argentina entre 1989 y 1999 el número de desocupados aumentó de 746.000 a 1.833.000 y la cantidad de hogares con jefes desocupados pasó de 216.000 a 636.000 (Ministerio de Acción Social, 2001). Ninguna política de inserción parece capaz de revertir esta situación, ni en el corto plazo, ni de manera estructural. Por lo que el Estado debería retomar las riendas de las políticas de empleo, generando propuestas que superen el mero paliativo encarnado en el Programa Trabajar.

En este trabajo se pretendió reflexionar acerca de algunos aspectos no suficientemente desarrollados del Programa Trabajar en Jujuy, particularmente en relación a los conflictos que vivió la provincia durante 1997. A la luz de algunas consideraciones del carácter de las políticas sociales, podemos postular que este programa refleja el espíritu de las políticas sociales de Argentina, que a juicio de Bustelo y Minujín (1996) «*continúa caracterizándose por una modalidad*

*asistencial-clientelista, supuestamente «compensadora» de los ajustes económicos y altamente «sensible» al ciclo electoral. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso».*

#### BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1999), "Un pueblo pobre en un país rico. Informe de la pobreza en Argentina", bajo la dirección de Norman Hicks. Página web del Banco Mundial.
- Belli, Elena y Slavutzky Ricardo (1997), "Entre la inclusión y la exclusión: mercados de trabajo virtuales". *Revista Estudios del Trabajo* N° 13 Enero, julio de 1997.
- Bruce, Beatriz (2001), "El problema del desempleo y la política laboral regresiva de los programas de empleo. El caso de Jujuy 1996-2000". Mimeo.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto (1996), "La política social esquivada". En *Revista de Ciencias Sociales* N°6.
- Calvez, Jean-Ives (1999), "Necesidad del trabajo. Desaparición o redefinición de un valor?", Editorial Losada, Buenos Aires.
- Castel, Robert (1997), "La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado", Editorial Paidós. Estado y Sociedad.
- Diario *Clarín*, varias fechas.
- Gerencia de Empleo de la Provincia de Jujuy, Información sobre el Programa Trabajar en Jujuy.
- INDEC - CELADE (1996), Proyección de la Población Urbana y Rural y de la Población Económicamente Activa 1990-2025, Versión Revisada, Serie Análisis Demográfico N° 7.
- INDEC, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).
- Jalan, J. y Ravallion, M. (1998) "Income gains from workfare and their distribution: Estimates from Argentina's Trabajar Program". Banco Mundial (1999).
- Ministerio de Acción Social, en [www.desarrollosocial.gov.ar](http://www.desarrollosocial.gov.ar)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos, en [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)
- Nicolini, Juan Pablo (2000), "Employment programs and

unemployment insurance". Ponencia presentada en la I Reunión sobre Pobreza y Distribución del Ingreso, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Junio de 2000.

Ríos, Natalia (2000), "La construcción de instancias colectivas como respuesta al problema del desempleo". Ponencia presentada en las Jornadas Regionales de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, U.N.Ju., Mayo de 2000.

Rofman, Alejandro (1999), "Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar", Editorial Planeta y Ariel, Buenos Aires.

Rosanvallon, Pierre (1995), "La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia", Ediciones Manantial, Buenos Aires.

SIEMPRO, Sistema de Evaluación, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, en [www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)

SIMEL (Sistema de Información del Mercado Laboral), en [www.instituto.fce.unju.edu.ar](http://www.instituto.fce.unju.edu.ar)

Stumpo, Giovanni (1992), "Un modelo de crecimiento para pocos. El proceso de desarrollo de Jujuy entre 1960 y 1985". En Alejandro Isla comp., "Sociedad y articulación en las tierras altas jujeñas. Crisis terminal de un modelo de desarrollo", Proyecto ECIRA, Asal, MLAL, Bs. As.

CUADROS ESTADÍSTICOS

**Cuadro 1 .Evolución de la tasa de actividad, empleo, desocupación y subocupación Aglomerado San Salvador de Jujuy – Palpalá Ondas de Mayo 1991-1999 y Octubre 1991-1999**

| TASA         | 1991  | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996  | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------|-------|------|------|------|------|-------|------|------|------|
|              | JUNIO | MAY  | MAY  | MAY  | MAY  | ABRIL | MAY  | MAY  | MAY  |
| Actividad    | 31.8  | 34.3 | 33.5 | 32.8 | 33.8 | 30.8  | 33.8 | 35.1 | 33.4 |
| Empleo       | 30.2  | 31.3 | 31.3 | 30.1 | 29.5 | 26.9  | 27.7 | 29.5 | 27.9 |
| Desocupación | 5.1   | 8.8  | 6.7  | 8.5  | 12.7 | 12.5  | 18.0 | 16.1 | 16.3 |
| Subocupación | 12.6  | 14.4 | 16.8 | 16.0 | 15.0 | 9.6   | 13.8 | 17.0 | 15.0 |
|              | 1991  | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996  | 1997 | 1998 | 1999 |
|              | OCT   | OCT  | OCT  | OCT  | OCT  | OCT   | OCT  | OCT  | OCT  |
| Actividad    | 33.0  | 33.1 | 32.5 | 33.1 | 31.9 | 30.3  | 35.0 | 32.8 | 33.3 |
| Empleo       | 31.9  | 30.9 | 30.4 | 29.8 | 28.0 | 26.5  | 29.6 | 27.7 | 27.9 |
| Desocupación | 3.3   | 6.6  | 6.5  | 9.7  | 12.4 | 12.5  | 15.5 | 15.6 | 16.1 |
| Subocupación | 12.7  | 14.7 | 15.2 | 15.5 | 14.4 | 7.8   | 16.0 | 15.7 | 16.0 |

Fuente : Elaboración propia sobre la base de Información de Prensa de INDEC (EPH).

**Cuadro 2. Cantidad de proyectos, número de beneficiarios del Programa Trabajar y montos otorgados para el período 1997/2000 Provincia de Jujuy**

| AÑO      | PROYECTOS |       | BENEFICIARIOS |       | MONTO OTORGADO |       |
|----------|-----------|-------|---------------|-------|----------------|-------|
|          | Cantidad  | %     | Cantidad      | %     | \$             | %     |
| 1997     | 678       | 38,3  | 15.349        | 40,1  | 13.889.240     | 44,2  |
| 1998     | 508       | 28,7  | 13.139        | 34,3  | 9.875.520      | 31,4  |
| 1999     | 369       | 20,8  | 6.652         | 17,4  | 5.583.800      | 17,8  |
| 2000 (*) | 216       | 12,2  | 3.148         | 8,2   | 2.090.100      | 6,6   |
| TOTAL    | 1.771     | 100,0 | 38.288        | 100,0 | 31.438.660     | 100,0 |

(\*) Datos hasta el mes de octubre

**Cuadro 3. Cantidad de beneficiarios, proyectos y población estimada para 1997 según regiones geográficas y departamentos de la provincia de Jujuy**

| REGIÓN/<br>DEPARTAMENTO | NÚMERO<br>BENEFICIARIOS | NÚMERO<br>PROYECTOS | POBLACIÓN<br>ESTIMADA | %<br>BENEFICIARIOS<br>S/TOTAL | %<br>PROYECTOS<br>S/TOTAL | %<br>POBLACIÓN<br>ESTIMADA<br>S/TOTAL | (1)/(2) EN %<br>(ORDEN<br>DESCENDENTE) | %<br>DE HOGARES<br>CON NBI<br>1991 | TASA DE<br>DESOCUPACIÓN<br>1991 |
|-------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|---------------------------|---------------------------------------|--|------------------------------------|---------------------------------|
| <b>PUNA</b>             | <b>2939</b>             | <b>160</b>          | <b>39769</b>          | <b>20,5</b>                   | <b>25,8</b>               | <b>6,8</b>                            | <b>7,4</b>                             |                                    |                                 |
| Cochinoca               | 690                     | 37                  | 11507                 | 4,8                           | 6,0                       | 2,0                                   | 6,0 (9)                                | 45,8                               | 6,44                            |
| Rinconada               | 206                     | 18                  | 2611                  | 1,4                           | 2,9                       | 0,5                                   | 7,9 (6)                                | 61,6                               | 1,56                            |
| Sta. Catalina           | 407                     | 21                  | 3348                  | 2,8                           | 3,4                       | 0,6                                   | 12,2 (2)                               | 45,8                               | 2,32                            |
| Susques                 | 267                     | 15                  | 3293                  | 1,9                           | 2,4                       | 0,5                                   | 8,1 (5)                                | 51,2                               | 2,09                            |
| Yavi                    | 1369                    | 69                  | 19010                 | 9,6                           | 11,1                      | 3,2                                   | 7,2 (7)                                | 35,9                               | 5,80                            |
| <b>QUEBRADA</b>         | <b>1498</b>             | <b>95</b>           | <b>32593</b>          | <b>10,5</b>                   | <b>15,3</b>               | <b>5,6</b>                            | <b>4,6</b>                             |                                    |                                 |
| Humahuaca               | 479                     | 32                  | 19100                 | 3,3                           | 5,2                       | 3,3                                   | 2,5 (13)                               | 27,9                               | 3,59                            |
| Tilcara                 | 628                     | 35                  | 9341                  | 4,4                           | 5,7                       | 1,6                                   | 6,7 (8)                                | 36,6                               | 4,89                            |
| Tumbaya                 | 391                     | 28                  | 4152                  | 2,7                           | 4,5                       | 0,7                                   | 9,4 (3)                                | 34,6                               | 4,08                            |
| <b>RAMAL</b>            | <b>5222</b>             | <b>183</b>          | <b>162169</b>         | <b>36,4</b>                   | <b>29,6</b>               | <b>27,9</b>                           | <b>3,2</b>                             |                                    |                                 |
| Ledesma                 | 1896                    | 59                  | 72438                 | 13,2                          | 9,5                       | 12,5                                  | 2,6 (12)                               | 33,1                               | 7,49                            |
| San Pedro               | 2127                    | 56                  | 72097                 | 14,8                          | 9,0                       | 12,4                                  | 3,0 (11)                               | 34,6                               | 7,71                            |
| Sta. Bárbara            | 891                     | 49                  | 15468                 | 6,2                           | 7,9                       | 2,6                                   | 5,8 (10)                               | 65,6                               | 3,04                            |
| Valle Grande            | 308                     | 19                  | 2166                  | 2,1                           | 3,1                       | 0,4                                   | 14,2 (1)                               | 59,3                               | 3,53                            |
| <b>VALLES</b>           | <b>4669</b>             | <b>181</b>          | <b>346890</b>         | <b>32,6</b>                   | <b>29,2</b>               | <b>59,7</b>                           | <b>1,3</b>                             |                                    |                                 |
| Dr. Belgrano            | 2095                    | 91                  | 219731                | 14,6                          | 14,7                      | 37,8                                  | 1,0 (16)                               | 43,8                               | 4,23                            |
| El Carmen               | 1553                    | 58                  | 74644                 | 10,8                          | 9,4                       | 12,8                                  | 2,1 (14)                               | 28,2                               | 5,98                            |
| Palpalá                 | 801                     | 20                  | 49958                 | 5,6                           | 3,2                       | 8,6                                   | 1,6 (15)                               | 29,9                               | 10,24                           |
| San Antonio             | 220                     | 12                  | 2557                  | 1,5                           | 1,9                       | 0,4                                   | 8,6 (4)                                | 62,0                               | 4,21                            |
| <b>TOTAL</b>            | <b>14328</b>            | <b>619</b>          | <b>581421</b>         | <b>100</b>                    | <b>100</b>                | <b>100,0</b>                          | <b>2,5</b>                             |                                    |                                 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Gerencia de Empleo de la Provincia de Jujuy

**Cuadro 4. Cantidad de beneficiarios por mes para 1997 según departamentos y principales localidades de la provincia de Jujuy**

| REGIÓN<br>DPTO.<br>LOCALIDAD | MAR         | ABR        | MAY        | JUN         | COMP        | JUL         | AGO         | SET         | OCT        | NOV        | TOTAL        |
|------------------------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|--------------|
| <b>PUNA</b>                  | <b>300</b>  | <b>270</b> | <b>150</b> | <b>287</b>  | <b>59</b>   | <b>947</b>  | <b>288</b>  | <b>268</b>  | <b>295</b> | <b>75</b>  | <b>2939</b>  |
| Cochinoca                    | 38          | 63         | 19         | 28          | 0           | 386         | 59          | 50          | 47         | 0          | 690          |
| <i>Abra Pampa</i>            | 25          | 53         | 10         | 7           | 0           | 282         | 59          | 26          | 7          | 0          | 469          |
| Rinconada                    | 0           | 21         | 30         | 26          | 0           | 52          | 0           | 46          | 11         | 20         | 206          |
| <i>Mina Pirquita</i>         | 0           | 6          | 30         | 11          | 0           | 40          | 0           | 16          | 11         | 10         | 124          |
| Santa Catalina               | 29          | 68         | 25         | 66          | 0           | 88          | 51          | 0           | 25         | 55         | 407          |
| Susques                      | 44          | 37         | 15         | 12          | 0           | 47          | 10          | 102         | 0          | 0          | 267          |
| Yavi                         | 189         | 81         | 61         | 155         | 59          | 374         | 168         | 70          | 212        | 0          | 1369         |
| <i>La Quiaca</i>             | 83          | 25         | 18         | 61          | 59          | 251         | 11          | 0           | 152        | 0          | 660          |
| <b>QUEBRADA</b>              | <b>163</b>  | <b>77</b>  | <b>52</b>  | <b>276</b>  | <b>0</b>    | <b>358</b>  | <b>183</b>  | <b>310</b>  | <b>31</b>  | <b>48</b>  | <b>1498</b>  |
| Humahuaca                    | 71          | 43         | 0          | 84          | 0           | 194         | 21          | 40          | 6          | 20         | 479          |
| <i>Humahuaca</i>             | 20          | 21         | 0          | 25          | 0           | 110         | 10          | 10          | 6          | 0          | 202          |
| <i>El Aguilar</i>            | 26          | 22         | 0          | 0           | 0           | 46          | 11          | 0           | 0          | 10         | 115          |
| Tilcara                      | 53          | 20         | 14         | 49          | 0           | 119         | 148         | 225         | 0          | 0          | 628          |
| <i>Tilcara</i>               | 40          | 20         | 0          | 22          | 0           | 58          | 89          | 210         | 0          | 0          | 439          |
| Tumbaya                      | 39          | 14         | 38         | 143         | 0           | 45          | 14          | 45          | 25         | 28         | 391          |
| <b>RAMAL</b>                 | <b>495</b>  | <b>228</b> | <b>124</b> | <b>427</b>  | <b>1468</b> | <b>1022</b> | <b>713</b>  | <b>240</b>  | <b>331</b> | <b>174</b> | <b>5222</b>  |
| Ledesma                      | 210         | 50         | 15         | 152         | 681         | 388         | 250         | 40          | 0          | 110        | 1896         |
| <i>Lib. Gral. San Martín</i> | 68          | 0          | 0          | 38          | 669         | 178         | 120         | 0           | 0          | 0          | 1073         |
| San Pedro                    | 157         | 94         | 28         | 117         | 787         | 335         | 264         | 27          | 296        | 22         | 2127         |
| <i>San Pedro de Jujuy</i>    | 25          | 25         | --         | 59          | 787         | 286         | 75          | 15          | 266        | 0          | 1538         |
| Sta. Bárbara                 | 80          | 74         | 55         | 131         | 0           | 264         | 80          | 140         | 35         | 32         | 891          |
| Valle Grande                 | 48          | 10         | 26         | 27          | 0           | 35          | 119         | 33          | 0          | 10         | 308          |
| <b>VALLES</b>                | <b>569</b>  | <b>179</b> | <b>399</b> | <b>816</b>  | <b>493</b>  | <b>1101</b> | <b>571</b>  | <b>325</b>  | <b>195</b> | <b>21</b>  | <b>4669</b>  |
| Dr. Belgrano                 | 273         | 54         | 272        | 474         | 0           | 422         | 302         | 197         | 95         | 6          | 2095         |
| El Carmen                    | 186         | 75         | 72         | 222         | 50          | 551         | 199         | 95          | 88         | 15         | 1553         |
| <i>Perico</i>                | 93          | 65         | 66         | 113         | 50          | 311         | 56          | 95          | 56         | 15         | 920          |
| Palpalá                      | 80          | 20         | 20         | 120         | 443         | 83          | 10          | 25          | 0          | 0          | 801          |
| San Antonio                  | 30          | 30         | 35         | 0           | 0           | 45          | 60          | 8           | 12         | 0          | 220          |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>1527</b> | <b>754</b> | <b>725</b> | <b>1806</b> | <b>2020</b> | <b>3428</b> | <b>1755</b> | <b>1143</b> | <b>852</b> | <b>318</b> | <b>14328</b> |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Gerencia de Empleo de la Provincia de Jujuy.

**Cuadro 5. Cantidad de beneficiarios por mes para 1997 según departamentos y principales localidades de la provincia de Jujuy. Índice base Marzo 1997= 100**

| REGIÓN<br>DEPTO<br>LOCALIDAD | MAR          | ABR          | MAY          | JUN          | COMP          | JUL           | AGO          | SET          | OCT           | NOV          |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|--------------|--------------|---------------|--------------|
| <b>PUNA</b>                  | <b>100,0</b> | <b>90,0</b>  | <b>50,0</b>  | <b>95,7</b>  | <b>19,7</b>   | <b>315,7</b>  | <b>96,0</b>  | <b>89,3</b>  | <b>98,3</b>   | <b>25,0</b>  |
| Cochinoca                    | 100,0        | 165,8        | 50,0         | 73,7         | 0,0           | 1015,8        | 155,3        | 131,6        | 123,7         | 0,0          |
| <i>Abra Pampa</i>            | <i>100,0</i> | <i>212,0</i> | <i>40,0</i>  | <i>28,0</i>  | <i>0,0</i>    | <i>1128,0</i> | <i>236,0</i> | <i>104,0</i> | <i>28,0</i>   | <i>0,0</i>   |
| Rinconada                    | --           | 100,0        | 142,9        | 123,8        | 0,0           | 247,6         | 0,0          | 219,0        | 52,4          | 95,2         |
| <i>Mina Piriquita</i>        | <i>--</i>    | <i>100,0</i> | <i>500,0</i> | <i>183,3</i> | <i>0,0</i>    | <i>666,7</i>  | <i>0,0</i>   | <i>266,7</i> | <i>183,3</i>  | <i>166,7</i> |
| Sta. Catalina                | 100,0        | 234,5        | 86,2         | 227,6        | 0,0           | 303,4         | 175,9        | 0,0          | 86,2          | 189,7        |
| Susques                      | 100,0        | 84,1         | 34,1         | 27,3         | 0,0           | 106,8         | 22,7         | 231,8        | 0,0           | 0,0          |
| Yavi                         | 100,0        | 42,9         | 32,3         | 82,0         | 31,2          | 197,9         | 88,9         | 37,0         | 112,2         | 0,0          |
| <i>La Quiaca</i>             | <i>100,0</i> | <i>30,1</i>  | <i>21,7</i>  | <i>73,5</i>  | <i>71,1</i>   | <i>302,4</i>  | <i>13,3</i>  | <i>0,0</i>   | <i>183,1</i>  | <i>0,0</i>   |
| <b>QUEBRADA</b>              | <b>100,0</b> | <b>47,2</b>  | <b>31,9</b>  | <b>169,3</b> | <b>0,0</b>    | <b>219,6</b>  | <b>112,3</b> | <b>190,2</b> | <b>19,0</b>   | <b>29,4</b>  |
| Humahuaca                    | 100,0        | 60,6         | 0,0          | 118,3        | 0,0           | 273,2         | 29,6         | 56,3         | 8,5           | 28,2         |
| <i>Humahuaca</i>             | <i>100,0</i> | <i>105,0</i> | <i>0,0</i>   | <i>125,0</i> | <i>0,0</i>    | <i>550,0</i>  | <i>50,0</i>  | <i>50,0</i>  | <i>30,0</i>   | <i>0,0</i>   |
| <i>El Aguilar</i>            | <i>100,0</i> | <i>84,6</i>  | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>    | <i>176,9</i>  | <i>42,3</i>  | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>    | <i>38,5</i>  |
| Tilcara                      | 100,0        | 37,7         | 26,4         | 92,5         | 0,0           | 224,5         | 279,2        | 424,5        | 0,0           | 0,0          |
| <i>Tilcara</i>               | <i>100,0</i> | <i>50,0</i>  | <i>0,0</i>   | <i>55,0</i>  | <i>0,0</i>    | <i>145,0</i>  | <i>222,5</i> | <i>525,0</i> | <i>0,0</i>    | <i>0,0</i>   |
| Tumbaya                      | 100,0        | 35,9         | 97,4         | 366,7        | 0,0           | 115,4         | 35,9         | 115,4        | 64,1          | 71,8         |
| <b>RAMAL</b>                 | <b>100,0</b> | <b>46,1</b>  | <b>25,1</b>  | <b>86,3</b>  | <b>296,6</b>  | <b>206,5</b>  | <b>144,0</b> | <b>48,5</b>  | <b>66,9</b>   | <b>35,2</b>  |
| Ledesma                      | 100,0        | 23,8         | 7,1          | 72,4         | 324,3         | 184,8         | 119,0        | 19,0         | 0,0           | 52,4         |
| <i>Lib. Gral. San Martín</i> | <i>100,0</i> | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>   | <i>55,9</i>  | <i>983,8</i>  | <i>261,8</i>  | <i>176,5</i> | <i>0,0</i>   | <i>0,0</i>    | <i>0,0</i>   |
| San Pedro                    | 100,0        | 59,9         | 17,8         | 74,5         | 501,3         | 213,4         | 168,2        | 17,2         | 188,5         | 14,0         |
| <i>San Pedro de Jujuy</i>    | <i>100,0</i> | <i>100,0</i> | <i>0,0</i>   | <i>236,0</i> | <i>3148,0</i> | <i>1144,0</i> | <i>300,0</i> | <i>60,0</i>  | <i>1064,0</i> | <i>0,0</i>   |
| Sta. Bárbara                 | 100,0        | 92,5         | 68,8         | 163,8        | 0,0           | 330,0         | 100,0        | 175,0        | 43,8          | 40,0         |
| Valle Grande                 | 100,0        | 20,8         | 54,2         | 56,3         | 0,0           | 72,9          | 247,9        | 68,8         | 0,0           | 20,8         |
| <b>VALLES</b>                | <b>100,0</b> | <b>31,5</b>  | <b>70,1</b>  | <b>143,4</b> | <b>86,6</b>   | <b>193,5</b>  | <b>100,4</b> | <b>57,1</b>  | <b>34,3</b>   | <b>3,7</b>   |
| Dr. Belgrano                 | 100,0        | 19,8         | 99,6         | 173,6        | 0,0           | 154,6         | 110,6        | 72,2         | 34,8          | 2,2          |
| El Carmen                    | 100,0        | 40,3         | 38,7         | 119,4        | 26,9          | 296,2         | 107,0        | 51,1         | 47,3          | 8,1          |
| <i>Perico</i>                | <i>100,0</i> | <i>69,9</i>  | <i>71,0</i>  | <i>121,5</i> | <i>53,8</i>   | <i>334,4</i>  | <i>60,2</i>  | <i>102,2</i> | <i>60,2</i>   | <i>16,1</i>  |
| Palpalá                      | 100,0        | 25,0         | 25,0         | 150,0        | 553,8         | 103,8         | 12,5         | 31,3         | 0,0           | 0,0          |
| San Antonio                  | 100,0        | 100,0        | 116,7        | 0,0          | 0,0           | 150,0         | 200,0        | 26,7         | 40,0          | 0,0          |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>100,0</b> | <b>49,4</b>  | <b>47,5</b>  | <b>118,3</b> | <b>132,3</b>  | <b>224,5</b>  | <b>114,9</b> | <b>74,9</b>  | <b>55,8</b>   | <b>20,8</b>  |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Gerencia de Empleo de la Provincia de Jujuy.

#### RESUMEN

Este trabajo plantea una reflexión sobre aspectos del Programa Trabajar en Jujuy, en el marco de un debate sobre el carácter de las políticas sociales en un contexto de crisis económica, aumento del desempleo, fragmentación electoral y crisis de la representatividad en la Provincia de Jujuy. Al explorar los criterios de asignación, basados en la pertenencia comunitaria, se concluye que ni la pobreza ni la desocupación fueron los principios que guiaron la distribución de la asistencia. La misma fluyó mayoritariamente a áreas con conductas electorales más previsibles o controlables, en el marco del peculiar sistema electoral encarnado en la Ley de Lemas, resultando así las áreas menos pobladas el destino privilegiado. Esto plantea cuestiones básicas de equidad y racionalidad acerca de los criterios de focalización de las políticas sociales.

#### ABSTRACT

This paper puts forward a number of reflections about certain aspects of the Trabajar Programme in Jujuy, within the debate concerning the characteristics of social policies in a context of economic crisis, increase of unemployment, electoral fragmentation and crisis of political representation in the province of Jujuy. Analysing the assignment criterias, based on community belonging, this paper concludes that neither poverty nor unemployment were the principles underneath the distribution of assistance. With the background of the peculiar electoral system provided by the "Ley de Lemas", the assistance went primarily to areas with more controllable or predictable electoral behaviour, and as a result less populated areas were the privileged destination of assistance. Then, basic matters of equality and rationality in the focalization criteria of social policies need to be discussed.

#### PALABRAS CLAVE / KEY BOARDS

políticas sociales, fragmentación electoral, asignación, desocupación, pobreza

social policies, electoral fragmentation, assignment, unemployment, poverty