

**VOTOS DE POBREZA**  
**POLÍTICAS ASISTENCIALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**  
**1994 - 2007**

**TRABAJO FINAL DE GRADO**



**MARÍA EUGENIA BOTTA**

**DNI: 32.895.521**

**TUTOR: PROF. CLAUDIO RÍOS**

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**LIC. EN GERENCIAMIENTO ECONÓMICO INTERCULTURAL**  
**29.08.2011**

## DECLARACIÓN DE AUTORÍA

Por medio de la presente dejo constancia ser la autora del Trabajo Final de Grado “Votos de Pobreza. Políticas Asistenciales en la provincia de Buenos Aires. 1994 – 2007” que presento para culminar la Licenciatura en Gerenciamiento Económico Intercultural de la Universidad del Salvador.

Autorizo, a su vez, a dicha casa de estudios para utilizar este trabajo de investigación con fines académicos.

*María Eugenia Botto.*

Berlín, 23 de agosto de 2011



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## AGRADECIMIENTO

*A mi Profesor y Tutor, Claudio Ríos:*

*por brindarme su apoyo, conocimiento y paciencia,  
por despertar mi interés en las ciencias sociales,  
por transmitirme tranquilidad y seguridad,  
por mostrarme los grises,  
por ser mi tutor a distancia.*



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## NOTA TUTOR

Como tutor del presente Trabajo Final de Grado, dejo constancia haberlo revisado y que éste cumple con los requisitos que exige la Universidad del Salvador para culminar la Licenciatura en Gerenciamiento Económico Intercultural.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>DECLARACIÓN DE AUTORÍA .....</b>	<b>2</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>3</b>
<b>NOTA TUTOR .....</b>	<b>4</b>
<b>ÍNDICE DE CONTENIDOS .....</b>	<b>5</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....</b>	<b>7</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>9</b>
1.1 HIPÓTESIS.....	9
1.2 OBJETIVOS .....	9
1.3 JUSTIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS.....	9
1.4 INTERROGANTES PARA LA INVESTIGACIÓN.....	10
1.5 ESTADO DEL ARTE .....	10
1.6 METODOLOGÍA.....	11
1.7 LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: DATOS GENERALES.....	12
<b>CAPÍTULO II: EL PLAN VIDA.....</b>	<b>14</b>
2.1 CONTEXTO .....	15
2.2 ANTECEDENTES.....	15
2.3 CARACTERÍSTICAS GENERALES.....	17
2.4 ALCANCE.....	19
2.5 INSTRUMENTACIÓN .....	20
2.6 LAS MANZANERAS .....	21
2.7 FINANCIAMIENTO.....	23
2.8 SUBPLAN: COMADRES.....	23
2.9 EL PLAN MÁS VIDA .....	24
2.10 RESULTADOS.....	25
<b>CAPÍTULO III: EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS .....</b>	<b>28</b>
3.1 EL COLAPSO .....	29
3.2 ANTECEDENTES.....	30
3.3 EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS .....	31
3.4 FUNDAMENTOS .....	32
3.5 INSTRUMENTACIÓN INSTITUCIONAL DEL PLAN.....	33
3.6 BENEFICIARIOS.....	34
3.7 PRESTACIONES Y CONTRAPRESTACIONES.....	35
3.8 FINANCIAMIENTO.....	37

3.9 ANÁLISIS DEMOGRÁFICO DE LOS BENEFICIARIOS .....	38
3.10 RESULTADOS.....	42
<b>CAPÍTULO IV: CORRELACIÓN ENTRE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES Y EL APOYO ELECTORAL QUE RECIBE EL OFICIALISMO.....</b>	<b>46</b>
4.1 SISTEMA ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES .....	47
4.2 EL PLAN VIDA.....	49
4.3 EL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR .....	55
4.4 CIERRE .....	59
<b>CAPÍTULO V: RELACIÓN ENTRE CLIENTELISMO POLÍTICO Y SISTEMA DEMOCRÁTICO EN ARGENTINA.....</b>	<b>61</b>
5.1 EL ORIGEN DE LAS VILLAS MISERIA EN ARGENTINA .....	62
5.2 CLIENTELISMO POLÍTICO .....	63
5.3 LA OTRA CARA DE LA MONEDA.....	65
<b>CONCLUSIÓN .....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO DOCUMENTAL .....</b>	<b>75</b>
CONSTITUCIÓN DEL FONDO DEL CONURBANO BONAERENSE PARA LA FINANCIACIÓN DE PLANES SOCIALES. ....	75
DECRETO DE CREACIÓN DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS. ....	77
DECRETO DE REGLAMENTACIÓN DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS.....	80
CONVENIO DE PRÉSTAMO PARA EL FINANCIAMIENTO DEL PJJYJHD.....	85
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>
LEYES Y DECRETOS.....	88
PÁGINAS WEB .....	88
REVISTAS, PUBLICACIONES E INFORMES .....	88
<b>SIGLAS UTILIZADAS.....</b>	<b>90</b>

## ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico 1: Densidad de población del Conurbano .....	13
Gráfico 2: Densidad de población de la provincia de Buenos Aires.....	13
Gráfico 3: Tasa de mortalidad infantil. Provincia de Buenos Aires. 1994-2008 .....	25
Gráfico 4: NBI. Provincia de Buenos Aires. 1980-2001 .....	26
Gráfico 5: Pobreza e Indigencia. Aglomerado Gran Buenos Aires. 1994-2008 .....	27
Gráfico 6: Beneficiarios PJyJHD según sexo .....	40
Gráfico 7: Beneficiarios PJyJHD según edad.....	40
Gráfico 8: Beneficiarios PJyJHD según cantidad de hijos .....	41
Gráfico 9: Mercado de Trabajo. Gran Buenos Aires. 2001-2008.....	43
Gráfico 10: Pobreza e Indigencia. Gran Buenos Aires. 2001-2008 .....	44
Gráfico 11: Secciones de la provincia de Buenos Aires .....	47
Gráfico 12: Elecciones gobernador provincia de Buenos Aires. 1999 .....	50
Gráfico 13: Distribución del voto provincia de Buenos Aires. 1995.....	51
Gráfico 14: Elecciones gobernador provincia de Buenos Aires. 1999 .....	51
Gráfico 15: Distribución del voto provincia de Buenos Aires. 1999.....	53
Gráfico 16: Elecciones Legislativas Nacionales Partido Justicialista. 1995-2001 .....	53
Gráfico 17: Elecciones Legislativas Provinciales Partido Justicialista. 1995-2001.....	54
Gráfico 18: Elecciones gobernador provincia de Buenos Aires. 2003 .....	55
Gráfico 19: Distribución del voto provincia de Buenos Aires. 2003.....	56
Gráfico 20: Elecciones gobernador provincia de Buenos Aires. 2007 .....	57
Gráfico 21: Elecciones Legislativas Nacionales Partido Justicialista. 2003-2007 .....	58
Gráfico 22: Elecciones Legislativas Provinciales Partido Justicialista. 2003-2007.....	59
Tabla 1: Presupuesto PJyJHD. 2002-2003 .....	37
Tabla 2: Beneficiarios PJyJHD. 2003.....	39
Tabla 3: Beneficiarios PJyJHD según sexo y nivel educativo.....	41
Tabla 4: Composición Concertación Justicialista para el Cambio .....	52

## ABSTRACT

*“Votos de Pobreza: Políticas Asistenciales en la Provincia de Buenos Aires, 1994-2007.”*  
por María Eugenia Botta. Trabajo Final de Grado, Universidad del Salvador, 2011.

El presente estudio surge a partir de la identificación en nuestro país de una situación de desigualdad social crónica y de la respuesta del oficialismo en forma de planes asistenciales para resolver necesidades urgentes de los sectores de bajos recursos.

Son objeto de esta investigación el Plan Vida y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementados en la provincia de Buenos Aires en el período 1994-2007. Nuestra hipótesis examina la relación entre la implementación de cada plan y los resultados electorales del oficialismo en el período en cuestión, para verificar si la política social fue una herramienta utilizada con fines políticos para fidelizar a la población respecto del gobierno.

Basándonos en la bibliografía existente, la información oficial (estadísticas, leyes, decretos) y los análisis de campo de otros autores, hemos analizado descriptivamente cada plan y evaluado su incidencia sobre los índices de pobreza, indigencia, desocupación y mortalidad infantil, relacionándolos con los resultados de las elecciones realizadas durante el lapso de tiempo estudiado.

Nuestra investigación sostiene que los planes sociales son una herramienta fundamental para el oficialismo que le permite mantener y ampliar su apoyo electoral, y a la vez, obliga a la oposición a incorporarlos dentro de su discurso y plan de campaña, sin poder construir una alternativa a los mismos. Asimismo, las carencias que padecen los beneficiarios de estos programas generan una dependencia de esos sectores que condiciona su accionar en las contiendas electorales.

Palabras clave: Ayuda directa. Planes asistenciales. Plan Vida. Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Provincia de Buenos Aires. Oficialismo.

## CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

### 1.1 HIPÓTESIS

La hipótesis del presente trabajo surge a partir de la observación de condiciones de desigualdad social y elevados índices de pobreza en la provincia de Buenos Aires. Identificamos también una situación de emergencia crónica, cuyo origen nos genera interrogantes e impulsa a analizar en profundidad las políticas sociales allí aplicadas.

La ayuda directa que reciben los sectores más vulnerables económicamente, en forma de planes asistenciales, nos lleva a plantearnos si este tipo de política, que tiene como fin mejorar la condición de vida en situación de emergencia, posee, a su vez, algún tipo de relación con una estrategia que permita mejorar el apoyo político de quienes instrumentan estos planes, y en caso afirmativo cuáles son las consecuencias que genera esta práctica en la democracia.

Los planes asistenciales tomados como eje del presente análisis debido a su relevancia en el período 1994 - 2007 son los siguientes:

- ❖ Plan Vida, conocido como “Las Manzaneras”, llevado a cabo por el gobierno provincial de Eduardo Duhalde en el año 1994.
- ❖ Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, instaurado en 2002 durante el gobierno de Felipe Solá en la provincia de Buenos Aires.

### 1.2 OBJETIVOS

- ❖ Desarrollar los planes asistenciales en la provincia de Buenos Aires en el período 1994 – 2007, analizando las causas que los generaron y las modalidades bajo las que se implementaron.
- ❖ Evaluar sus resultados en relación a los índices que resulten relevantes según los objetivos del plan, como ser nivel de pobreza o desempleo.
- ❖ Exponer los lazos entre las políticas sociales implementadas y el apoyo electoral de cada gobierno.
- ❖ Examinar las consecuencias para la construcción democrática de las políticas sociales previamente expuestas.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Al investigar las políticas sociales, manifestadas a través de los planes asistenciales, resulta relevante examinarlas en el contexto del sistema político en el que se implementaron.

Tomamos como eje temporal de análisis el período 1994 – 2007, durante el cual los gobiernos provinciales fueron ejercidos por el Justicialismo. A su vez, centraremos