



e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

e-l@tina es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90

Estela Grassi

Doctora en Antropología Social. Profesora Titular e Investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: egrassi@mail.fsoc.uba.ar

Recibido con pedido de publicación: 1 de mayo de 2003

Aceptado para publicación: 6 de junio de 2003

Resumen

El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90

A lo largo del período de consolidación y auge del proyecto político-económico neoliberal en la Argentina (la última década del siglo recién pasado), la problematización de la cuestión social se caracterizó por su contenido abstracto y fragmentador de la realidad social. Así, las condiciones de vida y las condiciones de trabajo se trataron desconectadas entre sí y las relaciones que organizan, distribuyen y viabilizan el uso de la fuerza de trabajo en el mercado, estuvieron ausentes en el tratamiento político y social del problema del desempleo, tanto como en el de la pobreza, apenas definida como estado de carencias diversas (de bienes, servicios, poder, educación, trabajo) a partir de las cuales podían ser descriptos sujetos heterogéneos aunque, al final, homologados por su condición de víctimas, necesitadas de asistencia.

Palabras clave: proyecto neoliberal; la cuestión social; condiciones de trabajo

Summary

Welfare in the Neoliberal State. The Argentina experience of the 1990s

Throughout the period of consolidation and the rise of the neoliberal political-economic project in Argentina (the last decade of the last century), the problematization of the social question was characterized by its abstract and fragmenting content of social reality. Thus, living conditions and working conditions were treated as disconnected from each other and the relationships that organized, distributed and made viable the use of labor force in the market, were absent in the political and social treatment of the problem of unemployment, both (Of goods, services, power, education, work) from which they could be described heterogeneous subjects although, in the end, approved by their condition of victims, in need of assistance.

Keywords: Neoliberal project; the social question; working conditions

Presentación¹

Los planes y programas destinados a compensar las carencias formaron parte activa de esa construcción y del trabajo político-cultural de fragmentación de los intereses colectivos. En otros términos, tales planes y programas no han sido mera respuesta estatal a problemas que afectan a grupos diversos, porque una política estatal es resultado de disputas y reinterpretaciones -es más un proceso que un “plan”- y porque es consustancial a la misma la definición del problema y la determinación de los sujetos de la intervención estatal. En el período al que se hace referencia antes, la fragmentación de la política social ha sido la *forma estatal de constitución de la cuestión social* (Danani, 1998); en ella también se establecieron nexos de extrema labilidad entre “pobreza” y “condiciones de trabajo” y la asistencia tiñó el sentido general de la política social.

En este artículo se analiza la política de asistencia a los pobres y se incluye un breve análisis acerca del carácter político de la asistencia social y de los debates en torno al asistencialismo. Se trata de la política expresada en planes y programas cuya finalidad principal explícita, es el socorro a los grupos y sectores de la población trabajadora que desenvuelven su vida en condiciones de carencia de recursos y de ingresos básicos para satisfacer sus necesidades de sobrevivencia. Se distingue entre dos modalidades de acción predominantes, a su vez, en sendos momentos de la política respectiva: la modalidad de la asistencia clásica (ensayada fundamentalmente en los primeros años del gobierno de Carlos Menem) y la modalidad gerencial (impulsada mayormente desde la Secretaría de Desarrollo Social del Estado Nacional); más una tercera modalidad, de trascendencia y significación política nacional, aunque de aplicación en el ámbito del Estado de la provincia de Buenos Aires: la ayuda social peronista, materializada en el denominado Plan Vida. Esta distinción se hace teniendo en cuenta el sentido de justicia que se pretende realizar, los valores morales que se proponen -explícita o implícitamente- como guía de la acción política en este sector del Estado, y los efectos políticos resultantes en cada caso. En conjunto, estos diferentes aspectos delimitan una racionalidad predominante que se pone de manifiesto en la práctica de los agentes políticos o en los discursos que exponen los fundamentos de cada una. Inicialmente, se describen estas modalidades teniendo como referencia empírica los diferentes aspectos que tomaron estado público y los objetivos explícitos y formas de organización que están expuestos en documentos técnicos, de planes o de programas de políticas que las representan ejemplarmente. El término modalidad incluye, entonces, dicha racionalidad como orientación general de la estrategia de la política y de la determinación de sus agentes legítimos y clientela beneficiaria, según una determinada concepción (implícita) de la relación social que da lugar a la asistencia.²

El carácter político de la asistencia. La discusión en torno al “asistencialismo”

Comúnmente, los discursos políticos y aquellos de los especialistas, connotan como *asistencialista* a las políticas de asistencia. Se trata de una condición de la que todo formulador de planes y programas de este tipo pretende escapar, curándose en salud al presumir que *no es*

¹ La versión original de este artículo fue presentada como Ponencia en el Primer Congreso de Políticas Sociales, organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Universidad Nacional de Quilmes (mayo 2002).

² Se descuenta, entonces, que el análisis no incluye la dinámica cotidiana de la ejecución de los planes y programas en que se concretiza dicha política, cuando los agentes diversos (funcionarios políticos, cuerpos profesionales y trabajadores estatales y destinatarios de dichos programas) disputan por la interpretación de la norma, la definición de los problemas, los criterios de aplicación, los recursos, los alcances de las prestaciones y la condición y justificación del derecho a las mismas. La *modalidad* remite a la hegemonía en este campo de la política pública o al control de una porción del mismo, en tanto que se trata de la determinación de los cánones que constriñen esta disputa.

asistencialismo cuando se trata de su propia propuesta. Pero en la medida en que se trata de un supuesto escasamente reflexionado, finalmente el calificativo alcanza a detractores e inculpados.

Como fue demostrado ya en las investigaciones sobre políticas sociales (Lo Vuolo, 1990; Grassi *et. al.*, 1994) en Argentina la asistencia social a grupos vulnerables devino residual con el desarrollo de los derechos sociales asociados al trabajo y por las condiciones y características de la sociedad y el mercado de trabajo argentinos, por lo menos hasta los años 70. No obstante, la asistencia social siempre tuvo un *cliente* vergonzante: el pobre por desocupación, asimilado al vagabundo clásico primero, convertido en el *vago* y *perezoso* a medida que tomaba forma un mercado de trabajo relativamente moderno. Por su parte, los agentes de la asistencia desarrollaron como rasgo típico un sentido de desconfianza hacia su clientela y se manifestaron atentos ante el *peligro* de los *abusadores*. A su vez, la asistencia social es un sector de políticas que, además de estigmatizar a su cliente -es *vago, débil, marginal o inadaptado o careciente*-, es estigmatizada como forma de intervención en lo social, porque se le atribuye la capacidad de generar dependencia y/o subordinación política y clientelización. Peligro enraizado en su forma pre-estatal (la beneficencia), de la que ya los primeros filántropos tomaban distancia, privilegiando el consejo y la enseñanza (de la economía doméstica, el hábito del ahorro) antes que la ayuda. Más tarde, las infinitas fórmulas de la promoción y la organización social, la auto ayuda comunitaria, etc. constituyeron renovadas estrategias de ruptura con la mera distribución. Respecto de la clientelización de los beneficiarios, rememora la *ayuda social* del primer peronismo (1946-55), canalizada a través de la Fundación Eva Perón cuya magnitud habría conquistado los votos respectivos.

Así, alternativa o simultáneamente, la asistencia social a los pobres puede ser: un gasto inútil, un adormecedor de conciencias, un desestímulo al esfuerzo propio, un medio de control social. Y al final de estas caracterizaciones, devinieron asistencialistas *per se*, para los propios agentes institucionales, que incorporaron invariablemente objetivos organizativos, educativos y de auto-ayuda *para no hacer asistencialismo*; como para los críticos en general del *asistencialismo estatal*.

Para las ciencias sociales y políticas, la asistencia social no tuvo entidad como para ser constituida en objeto de análisis de las ciencias sociales hasta que las transformaciones recientes hicieron de tales políticas una esfera preponderante de la política social. A pesar de ello, la vieja impugnación se mantuvo más o menos solapada; y los propios impulsores de los *programas compensatorios focalizados en la pobreza* señalaron a las viejas prácticas disgregadas, superpuestas, burocratizadas, a cargo de agentes sin las acreditaciones y el dominio de los modernos instrumentos técnicos de gerencia social y gestión, al exceso de centralización y a la ausencia de control por parte de organizaciones de la sociedad civil, como las hendijas por las que se filtraba la ineficiencia, los desvíos de recursos, los múltiples beneficios o el uso clientelar de los programas sociales por parte de los políticos. Impulsaron entonces una racionalidad gerencial en este sector de la política estatal, que en su formulación metodológica, y más allá de la terminología *ad hoc*, reiteró la vieja preocupación por el *abuso*, articulada a la necesidad de racionalización de la acción en el Estado y a la búsqueda de mayor eficiencia y economía de esfuerzos y recursos.³ En este nuevo contexto, la necesidad de legitimar la crítica al Estado benefactor dio lugar al desarrollo de un campo que constituyó a las políticas sociales en objeto privilegiado de estudio, inclusive a las de asistencia.

Al respecto, la asistencialización de las intervenciones sociales del Estado neoliberal llevó a asimilar la política social a los planes y programas de asistencia compensatoria a los nuevos pobres, víctimas no deseadas del ajuste estructural, y a privilegiar la perspectiva de la gestión de los mismos, antes que a desarrollar la teoría del nuevo campo disciplinario. La crítica –explícita o indirecta- a la perspectiva gestonaria y gerencial de los estudios de política social se halla en los trabajos de Lo

³ Por ejemplo: el *Manual de Asistencia Social*, del Dr. Germinal Rodríguez, citado por Grassi (1989).

El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90

Estela Grassi

Vuolo (1990; 1995); Tenti (1991); Lo Vuolo y Barbeito (1993); Grassi *et. al.* (1994); Danani (1996); Bustelo y Minujín (1998); Coraggio (1999); Andrenacci (2001).

Por nuestra parte (Grassi *et. al.*, 1994; Grassi, 1998), a partir de reinsertar el análisis del Estado y sus políticas en la dinámica de la configuración del régimen social de acumulación constituido en los 90, definimos como *asistencialista* al orden político-institucional que resultó de la orientación neoliberal y de las correspondientes políticas de ajuste estructural, impuestas como “*solución*” a la crisis del modelo de sustitución de importaciones y del Estado desarrollista vigentes, en Argentina, hasta los años 70. El Estado neoliberal construyó su legitimidad vía un discurso develador de la desigualdad que incorporó el *costo social* (o a las *víctimas del ajuste*) en un orden ideológicamente concebido y devenido como natural. Es decir, que dicho discurso develaba lo que la ideología de la igualdad oculta, en el mismo movimiento que ocultaba la condición histórica de la desposesión. En ese movimiento, los *pobres* (trabajadores desocupados, más algunas capas de ocupados formales -precarios y no precarios- e informales) resultaron *perdedores* y devinieron *carecientes* hasta de capacidades y condiciones para presionar por sus intereses.⁴ Consecuentemente, la política social global adquirió una orientación *asistencialista*: las intervenciones sociales se focalizaron en los *débiles*, como contrapartida de las reglas del mercado (*con las que “juegan” quienes tienen éxito en la adaptación al mismo*), instituidas estatalmente como regulaciones del conjunto de la vida social y reproducidas, a la vez, en los discursos y en dichas intervenciones sociales. Precisamente, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, es correlativa y determinante de la asistencialización de la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre.

Desde el punto de vista del carácter del Estado, se trata de un orden en el cual las regulaciones flexibilizan el uso de la fuerza de trabajo y, simétricamente, rigidizan la autodisposición y capacidad de disputa por las condiciones de su empleo, por parte del sujeto. La política laboral resultante/productora de un orden de tales características, determina el carácter asistencialista de las intervenciones sociales del Estado, globalmente dirigidas a socorrer la emergencia de la crisis de reproducción de quienes han quedado “libres en el mercado”.⁵ Se institucionaliza, entonces, la

⁴ Las fuentes principales en las que se alimenta la pobreza son: el deterioro de los salarios; la asimetría en el nivel de los ingresos; la inestabilidad en los ingresos de los hogares, como consecuencia de la precariedad de la relación laboral; la exclusión de la seguridad social, pero también el bajo nivel en el que se establecieron los haberes jubilatorios; todo esto, además de la desocupación (y la exclusión más o menos permanente del mercado de trabajo). El fin de la Convertibilidad y la devaluación del peso, en enero de 2002, produjo un mayor deterioro del salario, que perdió alrededor del 24% de su capacidad adquisitiva en ese año, mientras que la inflación, producto de dicha devaluación, fue principalmente significativa en los productos de la canasta básica de alimentos, donde se calculan subas del 70% . Esto elevó los índices de pobreza hasta comprometer a más de la mitad de la población argentina, de acuerdo con la medición oficial de octubre de 2002 (EPH-INDEC).

⁵ La legislación laboral y los sistemas de seguridad social (de obras sociales, régimen jubilatorio, seguro de riesgos del trabajo), fueron objeto de la crítica neoliberal y se reformaron profundamente en esta década. En el caso de la seguridad social, se privatizó en parte el régimen, creándose las empresas Aseguradoras de Fondos de Jubilación y Pensión y desarrollándose un mercado de capitales en torno a ellas; en cuanto a las previsiones en salud, se ampliaron los seguros privados de salud y se transformaron, en el mismo sentido de los seguros privados, las tradicionales obras sociales sindicales que agrupaban a los trabajadores por sector o gremio. Asimismo, se modificó primero la Ley de Accidentes del Trabajo y se estableció, luego, un régimen privado de seguros, creándose empresas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo. En lo que se refiere a las leyes laborales, fueron modificadas en cinco ocasiones (1991, 1995, 1998 y 2000), sin contar los numerosos Decretos del Poder Ejecutivo que afectaron las condiciones de contratación y negociación salarial. Aún así, a lo largo de toda la década y hasta la sanción de la última Ley Nacional de Empleo Estable, reforma llevada cabo como

desigualdad estructural como carencia particular o del sujeto individual, en el marco de un orden naturalizado al que solamente cabe adaptarse. No es suficiente, para el caso, el reconocimiento de que los procesos de ajuste del mercado, las políticas de estabilización de las variables macroeconómicas o la modernización cultural y productiva dieron lugar al aumento en el número de personas “con carencias”, porque lo determinante en esta caracterización es que, como dice Tenti, se trata de “*los pobres*” (op. cit.), no de la “*pobreza*”; o, como explica Danani (1998), de la pobreza como “*problema de los pobres*”. Importa sí el supuesto implícito de que *la carencia* dificulta la *adaptación exitosa* del *sujeto libre* a tales procesos (se trate de capacidades laborales, acreditaciones escolares, inteligencia y agilidad mental, adaptabilidad caracterológica y velocidad de respuesta a situaciones cambiantes, o responsabilidad previsional).

Otro rasgo del *asistencialismo* es la significación de la acción como acto moral de un actor individualizable (sea un particular, sea un gobierno, sea un líder o un agrupamiento político, sea un funcionario) y no como expresión institucional de un *orden moral socialmente (intersubjetivamente) validado y estatalmente constituido*.

De ahí que, en principio, no tendrían este carácter las políticas de asistencia inscriptas en un marco global de derechos y garantías que asumiera la naturaleza histórico-estructural de la desigualdad social, en el cual éstas expresaran el acuerdo normativo de una sociedad de asumir colectivamente la seguridad de sus miembros, en riesgo potencial de no realizar su reproducción por vía del mercado, por situaciones de desventaja fortuita o por las condiciones de aquél. Sin embargo, esto no se desprende de manera directa y automática de un marco normativo de tales características, sino que será el resultado de procesos sociales y culturales de reorientación general de la política social y, particularmente, de resignificación de la asistencia; y requiere ser sostenido en la práctica político-profesional del conjunto de agentes implicados, como realización de una nueva hegemonía.

Un marco de aquel tipo debería incluir políticas de asistencia para enfrentar emergencias sociales, para dar protección a personas con discapacidades vitales (enfermedades crónicas o congénitas) y contribuir a la promoción de sus potencialidades y máxima autonomía; para atender el desamparo familiar (niños huérfanos; ancianos solos); para proteger a las víctimas de violencia socio-familiar (mujeres o niños golpeados, violados, etc.), entre otras cuestiones que no necesariamente arraigan en la desposesión y que presentan necesidades específicas.

Asimismo, debería asegurar la protección, reproducción y promoción (social y cultural) de poblaciones en condiciones de pobreza estructural o de la nueva pobreza originada en los años de crisis y “soluciones” neoliberales. El carácter asistencialista de las políticas focalizadas no se deriva de la “focalización” como técnica de implementación de una acción política, sino de la sustitución de un marco de derechos y garantías que *obligue* a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación o excluidos del mercado, por acciones volátiles y focalizadas en las “carencias” (en el sentido antes precisado).

En tercer lugar, es necesario atender a la consideración que en un tal marco tienen las necesidades de la reproducción. Un supuesto posible es que su definición no puede limitarse a

primera medida del Gobierno de la Alianza UCR-Frepaso, se mantuvo la presión por una mayor “flexibilización” del contrato laboral, por parte de los organismos de crédito internacionales (particularmente del FMI) y de los sectores empresarios. A pesar de estas reformas, que ampliaron las modalidades de contratación transitoria, abarataron los despidos y redujeron el peso de los aportes patronales a la seguridad social, se elevó sistemáticamente el empleo por fuera de las normas vigentes, sin que el Estado tenga capacidad de obligar a su cumplimiento. En octubre de 2002, alrededor del 40% de los ocupados estaban “en negro”; es decir, no registrados, lo que supone la exclusión de todo régimen de protección y seguridad social y laboral e ingresos más bajos en promedio.

aquellas ligadas al mantenimiento cotidiano o a la mera subsistencia, sin reducir a los hombres - sujetos contextualizados- a una primaria condición de ser natural.

En términos de la lucha social, esto depende de las prioridades que se impongan por fuerza o hegemonía: si la condición de sujetos humanos constituidos en una multiplicidad de relaciones; o aquella que impone la reproducción de la fuerza de trabajo en condiciones de ser ocupada (mercancía y factor de producción); o las necesidades de un régimen político (control y consenso).

La distinción, en principio, es analítica, en tanto que en el proceso real se trata de aspectos indiscernibles y, de hecho, de una dinámica político-cultural sujeta a interpretación. No obstante, tal discernimiento contribuye a la caracterización de una política social en términos del problema aquí planteado.

Si la prioridad es el sujeto en toda su complejidad, entonces es posible reconocer como necesidades de la reproducción de *todos los miembros* de una sociedad a *todas aquellas posibles* de ser satisfechas en las actuales condiciones del desarrollo de las capacidades humanas (fuerzas productivas y culturales), que *las comunidades o grupos sociales* (en tanto sujetos colectivos) tienen como *deseables y reconocen como positivas* para su desenvolvimiento y bienestar, y a las que, en consecuencia, los individuos pueden aspirar legítimamente, dando por descontado el límite de la vida en condiciones equivalentes de acuerdo al grado de desarrollo alcanzado por los recursos. Dado este horizonte como posibilidad, los sujetos son libres de elegir una vida de asceta o de ermitaño.⁶

⁶ Así, por ejemplo, las comunidades gitanas no pueden estar obligados a abandonar sus carpas comunitarias o a amueblar sus viviendas según nuestros criterios. Pero nadie puede verse obligado a una vida de nómada por no tener otra opción para acceder a los recursos corrientes de la vivienda y el abrigo. Soy conciente de que estas son situaciones de simple resolución teórica. No se resuelve así de sencillo la escolarización de los cuáqueros, por ejemplo. Pero se ha obviado con demasiada facilidad y frecuencia este aspecto del problema en el debate político filosófico acerca de la ciudadanía y la justicia distributiva. Parece obvio recordar que la distribución de los recursos para la vida depende menos del volumen que de las decisiones políticas. Puede mirarse el problema desde el punto de vista inverso: la escasez tampoco se distribuye de manera equitativa. Parece extraordinario que, con total justicia, se haya premiado con el Nobel de Economía a Amartya Sen porque se encargó de recordarlo a pesar de que los neoclásicos hegemonizaban el pensamiento económico. Son ilustrativos de estos debates los artículos del citado economista y de Bernardo Kliksberg (1998). Y los más actuales (2002-2003) (<http://www.iedb.org/etica>). En otro sentido, es ilustrativa, también, la crítica “metodológica” que el Ministro de Economía, Roberto Lavagna, le formuló a las mediciones de la pobreza realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, cuando se conoció que para octubre de 2002, más de la mitad de la población del país se hallaba en esta situación (Clarín, 11/2/03). Esta encuesta toma como línea de pobreza la que fija una canasta básica de consumo que, en febrero de 2003, era el equivalente a poco menos de 250 dólares para un grupo familiar tipo de 4 miembros. Para el Ministro, la medición no es correcta porque toma en cuenta el índice de precios al consumidor (IPC), que es un promedio, y no los precios mínimos; y porque la composición de la canasta toma como referencia la estructura de gastos de la franja de hogares que está inmediatamente por encima del 20% de los hogares más pobres. Desde su punto de vista, la referencia para medir la pobreza debería ser la estructura de gastos de los propios hogares pobres (esa franja del 20% más bajo), lo que da una canasta que cuesta alrededor de 175 dólares. Se descuenta que un profesional del nivel que se le reconoce al Ministro no puede sostener seriamente esta metodología: respecto de los precios, no puede darse por hecho que los pobres pagan siempre los precios más bajos; aún más, la compra al menudeo y al fiado, se hace a costa del precio del producto; en cuanto a los hogares de referencia, dejando de lado el absurdo de pretender valorar un estado de cosas por la comparación con ese mismo estado de cosas, es sabido que, a ese nivel muy bajo de ingresos, éstos son determinantes de la estructura de gastos, más allá de cualquier otro tipo de consideración, pues no dejan lugar a opciones. Queda claro que no se trata de un tecnicismo, sino de necesidades no reconocidas. Llevado al límite el absurdo señalado, un número x de muertos por desnutrición (un promedio, por ejemplo, de muertes que ocurren en

Las modalidades de la asistencia social

El análisis del tipo de planes, programas y acciones de asistencia durante los años 90, lleva a establecer una diferenciación entre dos modalidades / dos momentos de la asistencia en ese período, que se pueden designar como el de la “asistencia clásica”; y otro de “modalidad gerencial”.

El primero se identifica con las acciones de los tiempos de ascenso del proyecto neoliberal y de máxima exposición del poder de las clases dominantes. El paradigma de esta práctica fue la distribución de un Bono Solidario para ser canjeado por productos de primera necesidad en diversos comercios.

El segundo momento corresponde a una modalidad de *asistencia gerenciada* que ganó espacio a medida que se consolidó el plan de convertibilidad y la transformación del Estado. Entonces, en el sentido común del campo político se impuso una lógica economicista de la eficiencia, la exigencia de nuevas acreditaciones a los funcionarios, y la pretensión de racionalidad sistémica en las políticas estatales. En el sector de las políticas sociales, el momento culminante de este proceso coincidió con un mayor peso de la Secretaría de Desarrollo Social en la estructura del Estado y la designación de un economista de profesión (Dr. Eduardo Amadeo) al frente de la misma; y comenzó a declinar con el reemplazo de éste por un político advenedizo en carrera por una candidatura, en 1998: Ramón Ortega.⁷

Un tratamiento aparte merece el Plan Vida de la Provincia de Buenos Aires, el que tratándose de un plan social no nacional tuvo, sin embargo, consecuencias políticas de tal alcance, sobre todo cuando en un año decisivo desde el punto de vista electoral como fue 1997, se produjo un intento - poco exitoso, aunque impactante- de relanzamiento de una “corriente evitista” en el peronismo.⁸ El *Plan Vida* no es clasificable con propiedad en ninguna de estas dos modalidades, no por su objeto y objetivos sino, en parte, por su estructura organizativa y, principalmente, por estar connotado por el perfil y la figura política de quien lo creara y dirigiera (Hilda González de Duhalde, esposa del Gobernador), y porque rememora la “ayuda social” del peronismo de mediados de siglo.

La asistencia social clásica

El Ministerio de Salud y Acción Social fue la cartera que más titulares vio pasar por sus despachos durante la gestión de Carlos Menem en la Presidencia de la Nación. Los escándalos y denuncias de corrupción que acompañaron buena parte de los cambios, fueron también una expresión del carácter que asumieron las políticas sociales, en particular las de asistencia, sobre todo en el primer tramo de su gobierno cuando, además del manejo discrecional de los recursos, ésta era un área secundarizada como política de Estado, en tanto que la máxima atención pública estaba puesta en los eventuales logros en el control de la inflación.

Un influyente funcionario, Eduardo Bauzá, que fue, sucesivamente, Ministro del Interior, Ministro de Salud y Acción Social, Secretario General de la Presidencia y Jefe de Gabinete, sintetizó cuál era el marco de preocupación política de este período: “*El estado de sitio es una medida preventiva, como también lo es el reparto de alimentos*”,⁹ dijo en enero de 1990, cuando un posible “estallido social” aún estaba latente.

esta franja más pobre), sería una referencia válida para una medición justa, desde el punto de vista de tal “metodología”.

⁷ Se trata de un cantante popular exitoso en la década del 70, conocido como Palito Ortega, que llegó a la política de la mano del ex Presidente Carlos Menem, quien lo impulsó a la Gobernación de la Provincia de Tucumán.

⁸ Esta efímera corriente interna del peronismo rememoraba el papel cumplido por Eva Perón en la política asistencial de los primeros gobiernos de Juan Perón.

⁹ Eduardo Bauzá *apud* Verbitsky (1990).

Las designaciones del Ministerio de Salud y Acción Social y del Secretario de Acción Social, estuvieron entre las primeras decisiones dadas a conocer por parte del aún Presidente electo Carlos Menem, cuando la situación social provocada por la hiperinflación estallaba en los saqueos a los supermercados, de mayo y junio de 1989. Julio Corzo¹⁰, que ocupó ese Ministerio al comienzo de la gestión, propuso entonces mantener la estructura del Plan Alimentario Nacional del anterior gobierno, mientras anticipaba un “*sistema complementario de emergencia*”, en tanto se pusiera en marcha un promocionado “*Operativo Solidaridad*” con el aporte de 30 millones de dólares de parte de los empresarios, *en favor de los carenciados*. El *Operativo* era, en realidad, una convocatoria de la Fundación Acción para la Iniciativa Privada (AIP), presidida por un empresario petrolero (Arturo Carou) y de la que participaba, también, Guillermo Stanley, importante directivo del Citibank.

La propuesta consistía en un plan de ayuda por el cual los “beneficiarios” recibirían una *tarjeta plástica de identidad* con la que podrían obtener semanalmente cupones o bonos a ser utilizados como dinero en efectivo en almacenes, supermercados y farmacias. El *Operativo* se extendería por cuatro meses (o “*un poco más si la solidaridad es efectiva y activa por parte de la sociedad argentina*”), alcanzando con *urgente asistencia* a cuatro millones de personas; cada grupo familiar recibiría una suma cercana a los 12.000 australes mensuales (Clarín, 1989).¹¹

El Presidente de la AIP, por su parte, preveía “*alrededor de cinco dólares por mes a dos millones de personas, durante tres meses*” y para lograr ese objetivo solidario convocaba a colaborar a los empresarios. Según sus palabras, podrían así “*sentirse cómodos cuando van a un restaurante*”, sin tener que pensar que “*hay gente que se muere de hambre*” (Carou, 1989a). Además de los empresarios, se esperaba sumar a esta iniciativa a los sindicatos, Fuerzas Armadas y demás organismos, los que podrían contribuir con dinero, en especies o en organización e infraestructura. (Clarín, 1989)

En medio de la hiperinflación más dramática de la historia argentina, el Ministro Corzo enfatizaba que “*no debemos permitir en el país que alguien por ser de condición humilde, no tenga derecho a la vida*” (Corzo, 1989a); y destacaba el *compromiso* de los supermercados líderes, dispuestos a vender los productos esenciales de la canasta *sin margen de ganancia*, en tanto que las cámaras farmacéuticas proveerían de medicamentos en forma gratuita a los hospitales. (Corzo 1989b, 1989c). El Gobierno, mientras tanto, formó una Comisión para la Emergencia Social, encabezada por el Ministro de Salud y Acción Social y por el vicepresidente -a la sazón, Eduardo Duhalde- e integrada por otros funcionarios del Ejecutivo nacional.

El *Operativo Solidaridad* fue dando lugar a la idea del *Bono solidario y productivo*, que reconocía antecedentes en un plan aplicado en los Estados Unidos a comienzos de la década del sesenta, durante la presidencia de John F. Kennedy, y en el plan de empleo mínimo aplicado en Chile durante el gobierno militar de Augusto Pinochet, cuyos beneficiarios se identificaban por el uso de un “*mameluco naranja*”. El Bono Solidario de Emergencia fue creado por decreto del Ejecutivo en agosto de 1989 e incluía ayuda alimentaria y para medicamentos. El Ministro en el discurso de lanzamiento anunció,

Es necesario trabajar sin descanso en todas las áreas de gobierno, integrado al esfuerzo y la iniciativa privada para superar definitivamente esta lamentable situación de emergencia social. A tales efectos se ha abierto la cuenta N° 2000/02 en el Banco de la Nación Argentina para receptor los aportes y donaciones, siendo el presidente Carlos Menem el primero en destinar íntegramente su sueldo con ese propósito (Corzo, 1989d).

¹⁰ Corzo estuvo al frente del Ministerio apenas dos meses, ya que en agosto de 1989 falleció en un accidente aéreo, cuando cumplía una misión oficial. Lo sucedió Erman González, quien al año siguiente sería Ministro de Economía.

¹¹ Signo monetario de entonces.

En tal oportunidad, expuso también los fundamentos, alcances y organización del programa social de asistencia. Su ejecución práctica y la supervisión corrían por cuenta del Consejo Nacional de Emergencia al que se integraban representantes de las diferentes corporaciones (empresaria, sindical, Iglesia Católica y Fuerzas Armadas); a nivel local los consejos quedaban compuestos de idéntico modo y presididos por los intendentes.¹²

La idea es que en todos los casos va a estar el intendente, los comerciantes y los curas, porque ellos están en todos los pueblos [...] Lo de los curas es bueno, porque son los únicos que tienen estructura previa de distribución, tienen buen contacto con la gente que siempre les cuenta sus problemas y, además sería raro que se queden con algo (Corzo, 1989d).¹³

Los consejos locales serían los encargados de la ejecución práctica del plan y de distribuir los Bonos, con los que se podrían adquirir alimentos y otros productos básicos de una lista que figuraba al dorso de los mismos, en todos los comercios, los que quedaban obligados a aceptarlos; los comerciantes podían hacerlos efectivo en 48 horas, mediante el *clearing* del Banco Nación. El día de su lanzamiento el Ministro afirmó que: “Asistimos hoy al lanzamiento del proyecto social más importante que podría llevar a cabo este Ministerio [y aclaró que] se constituyen los consejos de emergencia para despolitizar todo lo que sea planes de ayuda para una amplia franja de hermanos carecientes”(Corzo, 1989e).

Para entonces, la Fundación Acción para la Iniciativa Privada (AIP) -que cruzaba un pasacalle en Plaza de Mayo con la leyenda “*al Estado solamente le pedimos libertad para ayudar*”- condicionó su apoyo al Programa oficial: reclamaba control de gestión privado y más tiempo, para iniciar planes pilotos. Luego de una reunión con el Ministro, su Presidente declaró:

[Entendemos] [...] las razones que han llevado al Ministerio a apresurar el lanzamiento de ese plan, dadas las urgencias que plantea la coyuntura actual de emergencia económica y social [...] vemos con beneplácito la inclusión en el texto del decreto de conceptos que en distintos momentos hemos propuesto desde la iniciativa privada, [pero] el programa que proponíamos era de una iniciación gradual a través de las zonas piloto [...] [De parte de AIP] *ya se ha producido un sustancial aporte a través de la idea originada desde la iniciativa privada* (Carou, 1989b).¹⁴

Entre tanto, circulaba la propuesta de sancionar, con la Ley de Emergencia Económica, un gravamen (por única vez) de 2.5% sobre las ventas de las empresas que en 1988 hubieran tenido elevadas facturaciones, para conformar un fondo de ayuda social que sostendría el programa luego del puntapié inicial del Tesoro Nacional. Se esperaba reunir los 280 millones de dólares necesarios para financiar el Bono Alimentario Solidario, pero la iniciativa encontró oposición en los empresarios de la Unión Industrial Argentina (UIA) y en la propia cartera de Economía. Finalmente, el Ministro

¹² El Consejo Nacional de Emergencia quedó entonces integrado por los Ministros de Salud y Acción Social, de Trabajo (Jorge Triaca) y del Interior (Eduardo Bauzá); el titular de la UIA (Gilberto Montagna); el secretario general de la CGT (Saúl Ubaldini); el Director Nacional de Cáritas (Antonio Vázquez Viliard); y el Director Nacional de Institutos Militares (Gral. Gerardo Rivas).

¹³ Incluye declaraciones de “un funcionario de la estructura de gestión del programa”.

¹⁴ Itálicas de la autora.

de Salud y Acción Social y el titular de la UIA acordaron un impuesto extraordinario para recaudar 250 millones de dólares para *extender la solidaridad social* hasta agosto de 1990, para el 40% de la población en condiciones de pobreza. Al finalizar septiembre de 1989, el Bono Solidario se estableció por la Ley 23.740, la que creó la *contribución solidaria* en cuestión e introdujo modificaciones en la estructura de gestión del plan. De acuerdo con el reclamo de los legisladores, el 57% de los fondos serían administrados por los gobiernos provinciales y el 42% por la Nación, con lo que se eliminaron los Consejos de Emergencia locales.

La ley llegó con el inicio del fin del Bono Solidario. Su definición llevó más tiempo que su vigencia, principalmente por la falta de acuerdo en *los aportes solidarios de la iniciativa privada*. El Ministro murió cuando esto aún se discutía y su sucesor en el Ministerio, Erman González, reemplazó rápidamente el Bono por el *Plan Llamcay*, de pequeños emprendimientos productivos, con el que pretendía “*dar trabajo a 9 millones de desocupados*”. Algunas de sus propuestas figuraban en los proyectos esbozados en el marco de la ley 23.767, de Políticas Sociales Comunitarias, sancionada en el mismo período.

En este caso, no llegó a estar definida la fuente de financiamiento, que implicaba una línea de créditos blandos, inexistentes en el mercado, para “*programas de naturaleza productiva: talleres de costura, de tejido, pequeñas fábricas, criaderos*”. Los principios en los que basaba la propuesta, de acuerdo con las declaraciones del Ministro González eran:

la dignificación del hombre a través del trabajo y el propio esfuerzo; [...] rescatar la inteligencia, la iniciativa de la persona, y fundamentalmente devolver al jefe de familia, no sólo la facultad, sino el gozo de conseguir [...] los recursos necesarios para su grupo; [y evitar] que la población rural abandone su actividad, su medio natural y cambie inclusive sus pautas culturales y de consumo. (González 1989a, 1989b)).

A fines de 1989, la alianza directa que el gobierno había establecido con el grupo empresario Bunge & Born se hizo inviable rápidamente, por lo que el funcionario del grupo, Néstor Rapanelli, debió renunciar al cargo de Ministro de Economía que ocupaba. Se produjo, entonces, un enroque de Ministros: el de Acción Social pasó a Economía y el de Interior, Eduardo Bauzá, fue el nuevo titular del Ministerio de Salud y Acción Social. Ante un nuevo rebrote inflacionario y escalada del dólar, debió hacerse cargo de la nueva “emergencia social” y volvió al Plan del Bono Solidario.

Al comenzar 1990, Estado e “iniciativa privada” ya habían recuperado la distancia clásica y ésta volvía a expresarse en las formas tradicionales de la beneficencia; en tanto que aquel corrió con la organización, gestión y recursos de la política de asistencia social en la nueva coyuntura. En enero de ese año, el apresuramiento y el desorden favorecieron el uso clientelar del Bono, en las disputas partidarias internas. Los “beneficiarios” no llevaron, finalmente, el mameluco naranja que entusiasmaba al banquero de AIP, pero formaron patéticas colas de menesterosos, primero frente a la CGT y luego, en la Costanera porteña,¹⁵ para recibir no más de cinco dólares.¹⁶

¹⁵ En esta oportunidad, la organización de trabajadores colaboró con la distribución de las chequeras en un primer momento. Cuando se agotaron los bonos que había dispuesto el MSAS, la situación entre quienes esperaban recibir la ayuda se tornó tensa y de riesgo de nuevas revueltas que embretarían aún más a la Confederación General del Trabajo (CGT), encerrada en una difícil disyuntiva, por su identificación con el gobierno justicialista. Los dirigentes los orientaron, entonces, hacia la sede del Ministerio, desde donde el Director de Emergencias Sociales “los organizó” en dirección a la Costanera, para completar la entrega.

¹⁶ El rebrote inflacionario de ese enero hace de difícil cálculo la equivalencia en dólares de los 20 mil australes del Bono que, además, debía entregarse fraccionado.

Pero la disputa por la distribución de la asistencia por parte de los dirigentes políticos no culminó ahí. Los Diputados de las provincias buscaban la manera de distribuir “equitativamente” la *capitalización política* que permitía el Bono Solidario. En pos de tal “equidad” acordaron que sería la concurrencia de cada legislador a las sesiones de la Cámara lo que se premiaría con Bonos a repartir en la respectiva provincia. Ochenta y cuatro chequeras por cada “presente” fue el acuerdo que no se respetó, desatando un nuevo escándalo cuando trascendió un Acta “desmentida oficialmente” firmada por un Diputado justicialista, que establecía una estratagema para limitar la distribución de las chequeras únicamente entre miembros del bloque oficialista. El *affaire* terminó con la renuncia del Secretario de Acción Social y con la puesta en acto de *una práctica estructural de la política social en el país, cual es la de constituir a las políticas de Estado en capital político potencial para dirigentes políticos de distinto nivel*. El argumento de entonces fue de una lógica irrefutable desde el punto de vista del sentido común clientelar normalizado en tales políticas:

Estamos cansados de llegar a las provincias y que te golpeen la puerta para pedirte Bonos Solidarios [...] era una vergüenza que no pudiéramos salir del paso y por eso los pedimos al Ministerio [...] Los radicales tuvieron el PAN y lo supieron utilizar políticamente, nosotros teníamos los Bonos y estábamos acotados. De esta manera, podíamos repartir en nuestro nombre los bonos y quedábamos bien con la gente (Página 12, 1990).¹⁷

Otra denuncia de corrupción tras la compra y distribución de guardapolvos escolares terminó con la renuncia del Ministro de Acción Social. Alberto Kohan, que lo reemplazó en julio de 1990, ocupó el cargo apenas por seis meses y puso en marcha el Programa de Ayuda Solidaria de Emergencia, consistente en subsidios de unos 70 dólares por familia, por contraprestación en trabajo de cualquiera de sus miembros.

A partir de enero de 1991, Avelino Porto, un empresario extrapartidario encabezó el Ministerio de Acción Social en coincidencia con el momento de la “refundación” del proceso de hegemonía neoliberal, con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía y la puesta en marcha del plan de convertibilidad monetaria, que equiparó la moneda nacional al dólar. Sin embargo, en consonancia con la estrategia típica de capitalización política del Ministerio de Acción Social, el nuevo titular sería luego impulsado por el propio Presidente de la República como candidato a senador por la Capital Federal (en las elecciones de 1992). Pero su despedida del cargo y su reemplazo (en diciembre del mismo año que asumió), no fue más feliz que la de sus antecesores: durante su gestión se denunció (y comprobó) que la leche destinada a la asistencia alimentaria infantil, entregada fundamentalmente a través de los centros de salud, “*no era apta para el consumo humano*”. En la empresa proveedora tenía participación uno de los Secretarios Privados de máxima cercanía con el Presidente.

El sexto Ministro del ramo en los dos años y medio de gobierno justicialista que habían transcurrido era un médico de trayectoria peronista: Julio César Araújo. Entonces declaró, en directa correlatividad con la dirección ideológica que se imponía desde el Ministerio de Economía: “La etapa que viene es de acumulación de capital, por eso yo no tengo ahora una concepción distribucionista. No se puede repartir lo que no hay”. (*Clarín*, 1991; *Página 12*, 1991b). Pero pronto debió reconocer que “la pobreza no es cuento en el país”, cuando se enfrentó con uno de sus síntomas -el cólera- que quebró más de un mito en las autorrepresentaciones de la sociedad argentina. El primer brote fue en febrero de 1992; y el 31 de diciembre de ese año se registró el primer caso del rebrote de la enfermedad. De manera que su tiempo en la función se agotó en el esfuerzo por contener la

¹⁷ El diario cita declaraciones de un integrante del bloque justicialista cuyo nombre se reserva.

epidemia que afectaba principalmente a las poblaciones sin ninguna disponibilidad de dotaciones básicas de infraestructura sanitaria. Sin embargo, coherente con sus primeras declaraciones cuando, además, admitía en un lenguaje crudo que “la política de estabilidad genera víctimas no deseadas” (Página 12, 1991a), las campañas tuvieron un énfasis desproporcionado en los comportamientos preventivos de las familias -en especial, de las mujeres-madres-amas de casa-, en relación con las obras públicas y la asistencia sanitaria.

El Programa de Ayuda Solidaria, proyectado en el marco de la Ley 23.767, retomaba la orientación del Llamcay, se proponía como una “política social nueva” e incluía una estrategia de asistencia a la pobreza que hacía pie en la organización para la producción de recursos para el auto-sustento; desde el punto de vista organizativo abarcaba un conjunto de proyectos de “polos productivos, capacitación, micro-emprendimientos, promoción comunitaria integral, huertas y granjas”.

Fue también durante la gestión del Ministro Aráoz al frente del Ministerio de Salud y Acción Social, que el Presidente lanzó el “Plan Social” (en enero de 1993) y formó el primer gabinete social coordinado por el Secretario General de la Presidencia (E. Bauzá) e integrado por los Ministros de Salud y Acción Social (J.C. Aráoz), del Interior (G. Béliz) y de Trabajo (E. Rodríguez).. El Plan fue, entonces, una medida más efectista que efectiva; sin embargo, el ingreso a la anunciada “segunda etapa social” del gobierno también fue el inicio de la transición hacia el predominio de la modalidad designada antes como la “asistencia gerenciada” a nivel del Estado nacional.

La asistencia social “gerenciada”

Mientras se definía la estrategia de la política de asistencia del gobierno nacional, funcionó el Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales (PRONATASS) que, con créditos del Banco Mundial y la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cumplió funciones de evaluación, diagnóstico, capacitación y asistencia técnica a los diferentes sectores de política social. El PRONATASS fue una usina productora de “ideas y proyectos”, en cuyas publicaciones oficiales se hallan los fundamentos técnico-ideológicos de las *nuevas políticas sociales*, en línea con la producción discursiva acerca del Estado y sobre estas políticas, producida desde los organismos, la que hegemonizaba la producción del campo, tal como se vio antes. El producto de base del PRONATASS fue el diagnóstico sobre *Gasto Público Social*, que concluyó en destacar:

cinco grandes problemas interdependientes Ineficiencia del gasto público social: [entre otras cuestiones por] excesiva centralización administrativa [...] falta de transparencia...[...] Ausencia de planificación social: [...] superposición de funciones, áreas, estructuras y programas [...] falta de políticas sociales integrales y ausencia de participación de los beneficiarios... Inequidad [...] dada la ausencia de focalización de los beneficiarios...Baja calidad de los servicios sociales: [por] falta de actualización y capacitación de los recursos humanos [...] carencia de sistemas de evaluación y monitoreo... [y] Desinversión social (1992).

La Coordinadora General del PRONATASS, exponía cuales eran los principios ideológicos rectores de las propuestas del organismo técnico que se presntan como obligación del Estado (Jaramillo, 1992):

[...] sintetizar y articular las ‘contradicciones de la sociedad civil’ [no sostener] políticas surgidas de un universalismo abstracto [...] El Estado nacional debe racionalizar su gasto público, planificar y no administrar, focalizar correctamente a los beneficiarios para

definir programas compensatorios [...] El sector público debe elevar la productividad y rentabilidad social [que es] mejorar la producción y distribución con eficiencia, equidad y calidad de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios [...] [Se trata] de un nuevo enfoque global del desarrollo [...] [La] labor [del planificador] no puede ser descontextualizada [...] [de] las reformas estructurales y normativas que de manera vertiginosa se han sucedido en nuestro país [...] La medidas antes señaladas conforman [...] el nuevo contexto en el cual el planificador debe instrumentar las políticas sociales [...] Así, el debate sobre la eticidad formal y abstracta de la razón instrumental que planifica la articulación social y económica se desplaza a la historicidad misma. Puesto que los criterios de validación de la razón instrumental no permiten identificarla ni con un logos metafísico, ni con una mera sumatoria de voluntades y tampoco con la contingencia del poder (sic).

La cita precedente contiene los ejes discursivos presentes en la producción de lo que denomino la *modalidad "gerenciada"* de la asistencia social a la pobreza y que ya formaban parte de los fundamentos de la ley 23.767 de Políticas Sociales Comunitarias, aprobada en simultáneo con la del Bono Solidario. En éstos se planteaba la necesidad de políticas compensatorias para eliminar los desequilibrios sociales producidos en el marco de las políticas de estabilización económica. (Ministerio de Salud y Acción Social, 1990). Pero en el primer período, las intervenciones realizadas con este marco ideológico-conceptual no alcanzaban trascendencia como *la* política social del gobierno, sino apenas como acciones desarticuladas y de bajo impacto.

El lanzamiento del Plan Social en enero de 1993 puede interpretarse, por sobre la estrategia de política práctica, como un momento de activa transición hacia tal modalidad que se ponía en línea con la política económica¹⁸ y laboral, en términos de las exigencias técnicas de gestión, de las acreditaciones de los funcionarios y de la pretensión de racionalización de la acción "en y desde el Estado", que suponía y proponía -simultáneamente- sustraer ésta de "la política" para constituirla en una acción racional técnico-burocrática.

Los discursos de lanzamiento del Plan hacen pie en esos ejes discursivos. En la oportunidad se propuso: unificar los programas sociales de las diferentes áreas y dependencias del Estado Nacional y de las partidas presupuestarias asignadas; lograr más efectividad y eficiencia del gasto; descentralizar la gestión; lograr el compromiso de algunas organizaciones de la sociedad civil con fuerte legitimidad social (Cáritas, UNICEF); centralizar el monitoreo y la evaluación de los programas; focalizar en la población más pobre y en los grupos más vulnerables (ancianos y niños).

El discurso de presentación del Plan conectaba "pobreza/dependencia/carencia de trabajo" como un supuesto implícito del requisito de la promoción social que debía acompañar la asistencia, sea vía la participación para el sostenimiento y continuidad de los proyectos sociales o en microemprendimientos productivos. "Tenemos que pasar del asistencialismo a la promoción social", declaró el Ministro cuando se discutía aún el primer Plan (*Clarín*, 1993). Se esperaba lograr eficiencia y efectividad política dando unidad a una multitud de asignaciones y fondos especiales dispersos en los presupuestos de varias carteras (según declaró entonces el Ministro, representaban el 61% de todo el presupuesto nacional); unificando la administración y controlando la efectiva aplicación de los subsidios en cada área que dependiera de la Nación; y "federalizando" las asignaciones que se entregarían a los municipios, cooperadoras y entidades intermedias. Así, se esperaba "un real aumento de la asistencia a los sectores más carecientes", concentrando la atención en el Plan

¹⁸ Sin embargo, los primeros anuncios acerca del Plan preocuparon al Ministro de Economía, obsesionado por contener y hacer eficiente el gasto, en la medida que la porción mayor del presupuesto fiscal (incluyendo la Seguridad Social) parecía escaparse de su control.

materno-infantil, los ancianos sin cobertura previsional, las comunidades aborígenes y la realización de microemprendimientos productivos -aquellos en los que una familia o comunidad reciben bienes de capital para un proyecto específico-. El monto total del Plan se componía de las partidas asignadas en el presupuesto aprobado el año anterior a los Ministerios de Salud y Acción Social, del Interior, de Trabajo y Previsión Social y de Educación, más créditos ya otorgados por el BID y el BM, destinados a infraestructura sanitaria y emprendimientos sociales.

A un año del primer Plan Social -en enero de 1994-, se creó la estructura de asistencia y promoción social más importante del nuevo Estado: la Secretaría de Desarrollo Social en la órbita de la Presidencia de la Nación. Poco tiempo después fue designado al frente de la misma Eduardo Amadeo. Con esta creación, la política de asistencia y promoción se puso efectivamente en la línea que marcaba la Cartera de Economía y a la que ya se había ajustado el Ministerio de Trabajo: sería desde entonces otro ámbito ocupado por “los técnicos” del gobierno.

En ese momento fue reemplazado por última vez el Ministro de Salud y Acción Social y los ministros restantes del primer Gabinete Social (de Interior y de Trabajo). Quien ocupó desde entonces aquella cartera era un empresario de la medicina pre-paga, Alberto Maza, que mantuvo un bajo perfil y ningún protagonismo en la “Acción Social”, centrada en la nueva Secretaría, que asumió la coordinación del Plan Social, incluyendo programas propios, además de aquellos de otras áreas.

En 1995, Carlos Menem obtuvo su segundo mandato, aún cuando en el mismo mes que se realizó la contienda electoral (el 14 de mayo) las encuestas oficiales registraban el pico máximo de la desocupación y confirmaban el reinicio del aumento de la pobreza. Con esas referencias y la carga del problema al área social, se presentó el Plan Social de la nueva gestión, proyectado para la totalidad del período. El Secretario aseguró ante los medios de prensa que no se haría asistencialismo (*Clarín*, 1995). El nuevo Plan recogió en sus fundamentos los principios ya expuestos. Así, desacreditaba,

[...] los vicios de una política social voluntarista (o clientelística) [y proponía que] [...] la política social sea eficaz y eficiente [y] sirva para reforzar la organización social [con] un enfoque que, además de integrado, debe ser de largo plazo [en tanto que entiende a la pobreza no sólo como] carencias materiales [sino también como] pérdida de la autoestima y de valores [lo que] suele trasmitirse entre generaciones y requiere más de una generación para ser recuperada” (Presidencia de la Nación, 1993: 11).

Propuso un “enfoque sistémico [y] la determinación de asumir una política social activa, con máxima interacción con las organizaciones sociales” (Presidencia de la Nación, 1993: 13) y creó los siguientes instrumentos para avanzar “hacia la mayor racionalidad”: el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO); la Cuenta Social Unica y el Programa de Auditoría Social Centralizada; y el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC).

El Plan se basaba en los “principios” para el logro de: “los objetivos de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia de las políticas sociales”. Para ello, recurría a la *Focalización*; a un enfoque Integral; debía asegurarse la sustentabilidad del Plan; establecerse metas y control; y apuntar al fortalecimiento de la comunidad.

El monto total de recursos destinados a Programas Sociales que contabilizaba el documento de 1995 era de 22 mil millones de pesos (o dólares); los recursos propios administrados por la Secretaría sumaban 330 millones de pesos, de los cuales 113 millones provenían de financiamiento

internacional. La coordinación de los planes y el uso de los recursos se suponía asegurada vía el Gabinete social, integrado por todas las áreas con competencia en temas sociales.¹⁹

En el documento en el que es presentado el Plan Social 1995 son relevados los Programas Sociales focalizados en la pobreza, de las diversas dependencias del Estado Nacional y según los grupos vulnerables atendidos. De acuerdo con esta información y con la Guía de Programas Nacionales publicada por el SIEMPRO en 1996 y actualizada en 1998, la Secretaría de Desarrollo Social tenía bajo su órbita a la Dirección Nacional de Emergencias Sociales, la Ayuda Social a Personas; los Subsidios Institucionales, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Consejo del Menor y la Familia y sus programas específicos, un Fondo Participativo de Inversión Social (FOPARI). Además, los siguientes Programas: PROAme (de Menores en Condiciones Especialmente Difíciles), de Acción de Apoyo Integral a la Socialización de Menores Marginados en el Gran Buenos Aires, PRANI (de Alimentación y Nutrición Infantil), PROHUERTA (de Huertas Familiares, Escolares y Comunitarias),²⁰ de Apoyo a Emprendimientos Productivos, Ayuda Solidaria para Mayores (ASOMA), de Atención a Grupos Prioritarios, de Atención a Grupos Vulnerables, de Desarrollo Social en Areas de Frontera del NOA y NEA con NBI, y otros de mejoramiento ambiental, de la vivienda y del hábitat focalizados en poblaciones y zonas con carencias. Los Proyectos: Integral de Comunidades Aborígenes (Dto. de Ramón Lista, Formosa); y de Provisión de Agua Potable para pequeñas localidades; y el Plan de Fortalecimiento del Desarrollo Juvenil.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Acción Social continuó desarrollando los Programas Materno Infantil - Nutrición (PROMIN); y Materno Infantil - Salud (que hasta 1996 incluía también un Sub-programa Nutrición).

Otros dos Programas Nacionales Alimentarios (el POSOCO, Políticas Sociales Comunitarias; y el PROSONU, Programa Social Nutricional) eran partidas presupuestarias para comedores escolares y comunitarios, cuya ejecución estaba bajo la responsabilidad de los gobiernos provinciales. En 1996 pasaron a ser de responsabilidad compartida con la Secretaría de Desarrollo Social; y según la guía de 1998 volvieron a las provincias exclusivamente.²¹

Asimismo, atendían necesidades alimentarias de los ancianos los programas Probienestar y PAMI Participativo (Huertas familiares y comunitarias), del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

El esfuerzo de coordinación, sin embargo, no parece haber ido mucho más allá de las prolijas publicaciones de la Secretaría. Además de los listados, se desarrollaban programas focalizados desde: el Ministerio de Trabajo,²² algunos en coordinación con Economía,²³ Ministerio de Educación,²⁴

¹⁹ Ministerios de Educación, Salud, Trabajo, Interior; Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda, Programación Económica, Agricultura, Industria, Función Pública; Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados; Programa ARRAIGO; Sindicatura General de la Nación; Banco Hipotecario Nacional; Banco de la Nación Argentina; Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento.

²⁰ En co-responsabilidad con la Secretaría de Agricultura. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria era la unidad ejecutora de este programa de auto-producción y mejoramiento alimentario (Guía de Programas Sociales Nacionales 1996, del SIEMPRO).

²¹ Ver: Plan Social 1995 y Guía de Programas Sociales Nacionales, ediciones de 1996 y de 1998, del SIEMPRO.

²² Entre varios otros: Programas Intensivos de Trabajo (PIT); Programa de Empleo Juvenil; Programa de Retorno al Trabajo; Proyecto Joven; Plan Trabajar; etc.

²³ Plan Forestar.

²⁴ Plan Social Educativo - Programa 1: Mejor Educación para Todos; Programa 2: Mejoramiento de la Infraestructura Escolar. Ambos destinados a escuelas con alumnos de zonas carenciadas. Además, este Ministerio, a través de la Dirección Nacional de Programas Compensatorios, desarrollaba un Programa Nacional de Becas de Retención Escolar.

Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación; Ministerio de Economía, Ministerio de Salud,²⁵ Ministerio del Interior; en la Jefatura de Gabinete,²⁶ en la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa ARRAIGO).

En abril de 1998, en el marco de la lucha interna del partido de gobierno (por las candidaturas para el siguiente período presidencial) fue reemplazado el Secretario de Desarrollo Social. La “renuncia” obligada de Carlos Menem a su tercera candidatura presidencial, interdicta por la Constitución Nacional reformada durante su primera Presidencia y la necesidad de un precandidato de reemplazo que representara al Partido Justicialista por la línea de lo que internamente se denominaba “el modelo”, justificó el cambio y la designación de tal precandidato (el citado Ramón Ortega) en un puesto clave para su campaña política. Por su parte, el otro pre-candidato (Eduardo Duhalde), convocaba a hacer “una verdadera revolución social”. Sin embargo, ambos compartían la misma práctica política, que tiene a la asistencia social como recurso políticamente capitalizable, tanto que finalmente, terminaron aliados e integrando la misma fórmula *antimodelo*, para disputar la interna partidaria.

La “ayuda social peronista”.

El Plan Vida fue el Programa Materno Infantil de la Provincia de Buenos Aires²⁷, lanzado en septiembre de 1994 durante la gobernación de Eduardo Duhalde. El 8 de marzo de ese año, la Subsecretaría de Organización Comunitaria del Ministerio de Acción Social de la Provincia fue incorporada a la estructura del Consejo Provincial de la Mujer, presidido por Hilda González de Duhalde, la esposa del Gobernador, quien se hizo cargo del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia, que absorbió el Ministerio de Acción Social.

Como parte de las funciones de asistencia y promoción, el Consejo puso en marcha el Plan Vida, además de otros Programas como Comadres, dirigido a embarazadas en riesgo; Casa Solidaria de madres cuidadoras; Mujer Microempresaria; y Acción Social Directa.

El Plan Vida, el de Comadres y Casa Solidaria, se caracterizaron por sostenerse en el trabajo voluntario de mujeres de las comunidades en las que se implementaban. El de mayor trascendencia política fue el Plan Vida, tanto por la dimensión alcanzada, como por la estructura socio-organizativa desarrollada. A un año de su lanzamiento, contaba con “4.320 trabajadoras vecinales” que atendían a “un total de 180.000 beneficiarios”,²⁸ que al final de 1996 llegaban a casi 600.000, a cargo de una estructura de 17.885 trabajadoras voluntarias (Clarín, 1997a: Política).²⁹ El Programa comprendía: un *eje nutricional* (canalizado vía la entrega directa de alimentos); un *eje salud* (control médico de niños hasta 5 años y embarazadas); y un *eje organización comunitaria y participación* (de impulso a prácticas de autogestión y de interrelación barrial).

Las Trabajadoras Vecinales -que se popularizaron como “manzaneras”- eran “aquellas mujeres reconocidas por sus vecinos”, elegidas como voluntarias para atender un radio aproximado de cuatro manzanas. Debían vivir en su zona de influencia, siendo la casa de la Trabajadora Vecinal titular el lugar de distribución de los alimentos.

²⁵ Acciones y programas específicos de salud.

²⁶ En esa dependencia figuraba una oficina de Acción Social y Asistencial, coordinada por Eva Gatica, más tarde Secretaria del Menor y la Familia y controvertida funcionaria que atendía pedidos de “ayuda directa”, subvenciones y pensiones graciables, desde un despacho de la Casa de Gobierno, obtenido por su filiación familiar (hija de un mítico boxeador, incondicional de Evita).

²⁷ La información incluida a continuación está contenida en las Revistas del Consejo Provincial de la Mujer (1995a, 1995b); y materiales de difusión del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

²⁸ Consejo Provincial de la Mujer (1995b).

²⁹ Cita “datos oficiales” del Consejo Provincial.

Diariamente, un camión de alimentos del Plan Vida dejaba en la vivienda de la manzanera los productos destinados a los beneficiarios del barrio y las *responsables de manzana* los recogían en un horario determinado para su distribución. Estas mujeres voluntarias tenían también como misión abocarse a la *búsqueda de soluciones comunes a los problemas de los vecinos*. Los objetivos organizacionales del sistema eran *reconstruir la trama social, recuperar valores de respeto y cooperación, y propiciar el intercambio cotidiano entre las mujeres*, entre otros.³⁰

El Consejo gestionó un volumen importante de recursos -alrededor de 180 millones de pesos/dólares, según coinciden las distintas referencias-. El Programa Vida insumía cerca de 14 millones para el interior de la provincia, en tanto que el presupuesto para el Conurbano bonaerense era aportado por el Fondo de Reparación Histórica (FRHCB).³¹ Se trataba del Fondo especial de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, creado en 1992 por la Ley nacional 24073/92 de Reforma Impositiva y formado con el 10% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias, girados directa y automáticamente para ser ejecutados y administrados por el gobierno de la provincia de Buenos Aires (Danani *et. al.*, 1997).

Esta es la descripción básica del programa de asistencia social focalizada en la pobreza y en grupos vulnerables de mayor impacto político, según sus propios documentos de difusión pública. Estuvo lejos de ser la “asistencia gerenciada” impulsada por funcionarios consustanciados con las políticas de ajuste y preocupados por *transparentar el gasto social*, pero reunió algunos de los más preciados objetivos de los planes focalizados “modernos”, cual era la participación directa de los líderes locales de las poblaciones destinatarias de la asistencia del programa.

El nuevo Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (y su programa políticamente más relevante, el Plan Vida) y la nueva institución constituida por el FRHCB (Danani *et. al.*, 1997) en conjunto conformaron una nueva estructura institucional de acción social, de perfil definido por algunos rasgos típicos y autonomizada de las estructuras institucionales de la acción social que se habían consolidado a lo largo de la formación del Estado.

Los rasgos de este nuevo complejo institucional son, sin embargo, característicos de una estrategia de acción política (de una práctica política) que arraiga en la experiencia colectiva, aunque el contexto socio-político haya determinado su funcionalidad sistémica y redefinido el sentido histórico-político de tales instituciones que, recién entonces o sólo así, son *nuevas*.

El rasgo sobresaliente del Plan Vida estuvo dado por el protagonismo exclusivo de las mujeres, encabezadas por la esposa del Gobernador. Esta, a su vez, reúne tres condiciones que definen su personalidad (con las que se “presentó” en el mundo público de la política): la relación directa con “la gente”³², su capacidad de trabajo, de control y de tomar decisiones sin mediaciones técnico-institucionales: “No es que sea autoritaria, sé ejercer la autoridad que tengo [...] yo no soy de actitudes light” (Revista Noticias, 1997); y su condición de madre y esposa *ejemplar*, “si uno de mis hijos tuviera un problema, dejaría todo. Y si fuera necesario, le diría a Eduardo: ‘Pará, te precisamos’” (González de Duhalde, 1997).

³⁰ Los textos en cursiva corresponden a un tríptico de difusión del Plan.

³¹ La primera investigación académica sobre el FRHCB, que cuida al máximo los recaudos metodológicos, se llevó a cabo en el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, dirigida por Claudia Danani. Los datos sobre el mismo aquí consignados corresponden a la publicación de los resultados de dicha investigación en Danani (*et. al.*, 1997).

³² Según la nota de la revista *Viva*, la Sra. de Duhalde respondía cartas en las que los necesitados de ayuda le planteaban sus problemas, y ordenaba la disposición del servicio o el recurso necesario. También escuchaba los reclamos directamente, en sus encuentros con las manzaneras: “Señora, mi marido se quedó sin trabajo, ¿no me puede conseguir una máquina de coser?”. La señora indica que tomen nota del pedido”, describe la periodista (González de Duhalde, 1997).

Su figura política se recortó en paralelo con la de su esposo -entonces Gobernador-, quien recorría “su provincia”, tomando debida nota de las necesidades de “su gente” (Danani et. al., 1997); “haciendo” obras -e inaugurándolas-; y quien representaba, además, a un padre ejemplar y a un esposo atento. Aún durante las campañas electorales, habitualmente podía “escaparse” de pesca con su hijo, según contaba su esposa, que también aseguraba que “es muy cuida [con las hijas] [...] Bah!, como haría cualquier padre normal con cuatro hijas [...] Cumplimos 26 años de casados y todavía me regala flores [...]” (González de Duhalde, 1997).

Las obras financiadas con los Fondos del Conurbano y el Plan Vida correspondieron a programas de gobierno con características comunes. En primer lugar, se identificaron directamente con las figuras políticas de la pareja de gobierno -antes que con el Estado-: Hilda González de Duhalde y Eduardo Duhalde, respectivamente. Fueron programas “con rostros” definidos y hasta signos genéricos: el trabajo/ las obras, identificaron al Gobernador; la nutrición, la salud, los niños, la comunidad local, tuvieron “cara de mujer”.³³ “Estamos alimentando a 504.000 chicos de hasta seis años”, le dijo Hilda González de Duhalde a la revista Viva.³⁴

Desde ese punto de vista, el Plan Vida, exactamente como definen Danani et. al. (1997) al FRHCB, no era estrictamente *público*. De ahí el otro rasgo común con éste: la relativa oscuridad respecto del monto y uso de los fondos. La diferencia la establecían los propios protagonistas, en tanto uno era el *político candidato natural de su partido*; y a la otra, *no le gustaba la política* y no se comportaba como tal; de ahí, la total claridad de la mujer para manifestar su auténtica irritación por las preguntas y dudas públicas que provocaban, tanto el manejo político-organizativo, como la gestión de los fondos del Plan.

Ahora bien, esta es la “imagen cultivada” y parte de la estrategia de legitimación “que instala simbólicamente el carácter ‘no público’ de esta política” (Danani et. al., 1997); pero simultáneamente, la pareja de gobierno y la estrategia de la política social, rememoraba modalidades y prácticas políticas conocidas y experimentadas o presentes en la memoria colectiva.

La autoras citadas precedentemente destacan la *despoliticización de los vínculos y la ‘familiarización’ de lo político* en la legitimación y estilo de gestión del FRHCB. También la labor de Eva Perón tenía este registro discursivo y otros que pueden ponerse *vis a vis* con la política de asistencia durante el gobierno de Eduardo Duhalde en la Provincia de Buenos Aires; pero la diferencia la hacía el contexto en el que las figuras cobraban sentido: a mediados de siglo, el *porvenir era de los descamisados*, y en los años noventa, Hilda de Duhalde trabajó para “la emergencia” (González de Duhalde, 1997) y apenas para acompañar -las medidas económicas- con una fuerte contención social (Clarín, 1997b); o a “la gente, para que pueda soportar mejor hasta que aclare” (Revista Noticias, 1997).

A principios de 1997, se dirimían las candidaturas para renovar la Cámara de Diputados, en las elecciones de octubre. Se formó entonces la Alianza UCR-FREPASO, que instaló una candidata que portaba una (paradójica) imagen *no política* con capacidad de disputar el triunfo electoral al Justicialismo. Esto obligaba a dicho Partido -,y, en particular, al Gobernador Duhalde, que en esas

³³ Desde principios de 2002, cuando Duhalde ocupó la presidencia provisional del país, la política social quedó en manos de su esposa, que fue designada coordinadora de políticas sociales *ad honorem*. De la Ministra del área se conoce poco más que el hecho de que cultiva un bajo perfil y que es “amiga fiel de Chiche” (apodo de Hilda González de Duhalde). La esposa del Presidente es quien efectivamente ejerce la autoridad en materia de políticas de asistencia, participa en reuniones de gabinete, viaja a las provincias en representación del gobierno, entrevista y hasta reprende a los gobernadores, como en el caso de la Provincia de Tucumán, cuando se conocieron las primeras muertes de niños desnutridos. Los medios, a su vez, se han hecho eco y refuerzan esta imagen cuando se refieren a lo que son acciones de gobierno, en términos particulares. Así: Chiche entregó planes... o Chiche donó vehículos (Clarín, 2003: Política), alimentos, ropas y otros bienes incautados por la Aduana nacional (es decir, públicos).

³⁴ El subrayado es mío. Reportaje (González de Duhalde, 1997).

elecciones jugaba también su candidatura sin obstáculos a la Presidencia, para 1999-, a contraponerle un candidato/a acorde. Solamente Hilda de Duhalde reunía las condiciones que imponía la coyuntura, asociada al Plan Vida, a las “manzaneras”, a su cultivada imagen de mujer con vocación de servicio, “no de política”, y a la asociación Chiche / Evita, aunque en parte ésta se hacía de la mano del fantasma del “asistencialismo” como vía directa a los “votos de los pobres”. Los resultados de las elecciones de octubre de 1997 la llevaron al Congreso, pero no en primer lugar. Se diluyó, así, el tema de “las manzaneras”, los miedos al asistencialismo y la corriente “evitista” en el Partido Justicialista.³⁵

Sobre el Estado asistencialista

Reseñé al inicio algunos rasgos que, desde mi punto de vista, ayudan a discriminar el carácter asistencialista de las políticas de asistencia, sin caer en el maniqueísmo de “asistencia no, promoción social sí”. Son ellos: la institucionalización de la desigualdad de partida como carencia del sujeto particular; la acción asistencial como acto moral de un actor individualizable; la cuestión del sujeto en relación al cual se definen las necesidades y se establecen las prioridades.

Antes de “pasar” las modalidades descritas por el tamiz de estos rasgos, hay que responder la pregunta acerca de cuál es el criterio implícito en la clasificación de tales modalidades de políticas de asistencia. La respuesta es que a cada una le subyace una racionalidad dominante como guía de la acción, la organización y la gestión en tal campo de política.

Brevemente, a la “modalidad gerenciada” (MG) le subyace la pretensión de una racionalidad técnico-burocrática de gestión. Aquella que proponían los documentos del PRONATASS y de la Secretaría de Desarrollo Social. Una tal racionalidad incluye cierta aspiración de ubicarse por sobre o por fuera de cualquier orden moral para realizar las funciones que definen al Estado liberal moderno como entidad abstracta. Ajustada a ese enfoque moderno del Estado, la racionalidad que orienta la acción política, se pretende ajena al orden moral de aquellos a quienes, no obstante, identifica como los *asistidos, compensados o promocionados*, vistos como *población objetivo*, circunscripta a partir de la aplicación de criterios de medición reconocidos en su validez técnico-científica. Importa, sí, la eficiencia de las acciones, lo que justifica la necesidad de identificarlos, contarlos y clasificarlos, en aras también de “mejorar la equidad” en la distribución de los bienes y servicios de la asistencia (sean alimentos, ocupación o herramientas y asistencia técnica) *entre los pobres*.

Por su parte, la “modalidad clásica” (MC) es presa de una *moralidad aleatoria* (es decir que el sentido de la justicia y las consiguientes normas que realiza, son establecidos cada vez y en cada ámbito por diferentes actores con diferente disponibilidad de poder); y, sobre todo, es *particularista* porque hay otro implícito, anterior a toda norma y a cualquier sentido, según el cual, la “asistencia social” es, antes que un recurso de justicia o de compensación, un recurso de poder de uso discrecional; probablemente derivado de las raíces de la asistencia en la beneficencia directa, modalidad que pone en acto la asimetría entre las clases. Siendo prioritariamente recurso de poder, como tal es también un medio de acumulación de capital político.³⁶

³⁵ Los acontecimientos políticos posteriores llevarían a la señora. de Duhalde a conducir la política de asistencia de un Estado nacional quebrado y a hacer frente a una explosiva situación social: uno y otra harían, en principio, irrepetible la estrategia de acción social desplegada con el Plan Vida, reemplazado entonces por el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, menos pretencioso desde el punto de vista de la participación, pero de mayor masividad y ágil implementación. La crisis política y de la política, a la vez, ponen en cuestión las estrategias conocidas de ejercicio de los liderazgos en este campo.

³⁶ El Diputado por la provincia de La Pampa y vice Ministro de Interior, Jorge Matzkin, y el gobernador de esa provincia, Rubén Marín, protagonizaron un enfrentamiento en virtud de que el primero utilizó un galpón de su propia vivienda en Santa Rosa como depósito de cajas con ropas, colchones y

En este caso no se trata de una racionalidad pretendida; como tal es, incluso, espuria, lo que hace que ningún actor suscriba explícitamente esta posible discrecionalidad. Pero se trata de una racionalidad esencialmente práctica; es puro *hábitus*, según la más estricta definición que hace Bourdieu. Porque además, esta racionalidad es “de práctica” en el comportamiento de buena parte de los agentes del campo político, sea cual fuere la modalidad de intervención asistencial a la que adscriban.

En cuanto a la modalidad característica de la “ayuda social peronista” (ASP), tal como se deriva de lo descrito antes, se sostiene en una racionalidad igualmente *particularista*, pero en este caso, *no aleatoria* por cuanto el marco valorativo es dado por un actor con una identidad definida (en este caso, el gobernador y su esposa).

Asimismo, a diferencia de la MC e igual que en la MG, hay un *sentido de justicia de la acción, el que está dado por el hecho fáctico de la existencia de “pobres”, “carecientes” o “humildes”*.

Pero a diferencia de la MG, en este caso se establece una relación directa entre “los humildes” y quienes “encarnan” -en el más literal sentido de la palabra- su representación sin mediaciones, por eso el plan “no es electoralista [...] ellos saben votar y eligen a los que siempre se ocupan de ellos”(González de Duhalde, 1997). Los mismos que, como quedó dicho, encarnan también el orden moral, que es el de los valores familiares y de la *doctrina social de la Iglesia*. Nada de esto es ajeno a la ideología/la práctica peronista -que son, como la disciplina partidaria, en algún sentido laxas y gelatinosas-.

Sintetizando, puede decirse que las tres modalidades son particularistas en algún sentido: en la MC se hace un uso particular -privado- de la asistencia; en la ASP se identifica al agente del acto moral de asistencia a los pobres y en tanto encarnación de la justicia; en la MG, son los “pobres” los que son identificados -particularizados- como tales.

Respecto de las necesidades y las prioridades, en cualquier caso el límite son las necesidades de subsistencia. En la MC, son las necesidades del régimen y la relación política el objetivo prioritario y, en situaciones de conflicto real o potencial, un recurso de control político. En la MG, está en juego la legitimidad del Estado -que no es equivalente a “control social”-. Harina de otro costal son los parámetros sobre los que ésta se construye: para el Estado Neoliberal Asistencialista constituido en los 90, la equidad y la igualdad de oportunidades alcanzan, apenas, a las necesidades de subsistencia de los pobres; mientras que las necesidades de la reproducción ampliada de los trabajadores se dirimen en el ámbito del mercado, particularmente del mercado de trabajo y sus regulaciones. En la ASP, por su parte, no se plantea el problema en términos de equidad o igualdad, porque la “ayuda a los humildes” es intrínseca a la concepción del poder político.³⁷

Por último, es necesario insistir en que la referencia a estas racionalidades como guía de la acción en cada modalidad descripta, se hace reconociéndoles el carácter de una guía ideal dominante en cada caso y no como una lógica unívoca y coherente que determina el comportamiento de todos los agentes, menos aún de los cuerpos de profesionales y trabajadores de los organismos estatales.

frazadas, enviadas por medio de la Secretaría de Desarrollo Social a la Fundación para la Justicia Social, presidida por este funcionario, para ser distribuidas entre familias carenciadas. El gobernador Marín lo acusó de querer “establecer un Ministerio de Bienestar Social paralelo”, en tanto que, para el diputado, estas acciones de su Fundación resultaban legítimas porque “La Pampa no está alambrada para nadie” (Clarín, 1998a, 1998b).

³⁷ De ningún modo esto significa que “Duhalde es más peronista que Menem”; o aceptar la diferenciación “menemismo / peronismo”. Cada uno echó mano a recursos posibles de la doctrina y la práctica política peronista. Cada uno construyó un perfil peronista con recursos peronistas en coyunturas diferentes. Las teorías de la “infiltración”, del “cerco”, de los “auténticos”, etc., son recursos de la lucha interna del peronismo, muy decantada en los noventa, si se compara con los años setenta.

Nada más alejado de mi concepción acerca de la práctica social, del comportamiento de los agentes y del control de sus acciones, cuyo resultado se entrama a las múltiples relaciones de las que participa, no estando determinada de antemano. Esta advertencia es particularmente válida para el caso de la MG, que es más un discurso que disputa el sentido de la acción (o una representación de la acción en el Estado liberal moderno) que un sentido arraigado en la práctica de los agentes y funcionarios estatales. La pretensión de racionalización que conlleva puede entenderse mejor como parte de esas disputas, que como un punto de llegada indefectible de la modernización política, porque bascula entre la necesaria profesionalización de la acción en el ámbito de las instituciones del Estado (informada, metódica, evaluable), y un sentido tecnocrático de dicha profesionalidad, que se desentiende de la naturaleza propiamente política de toda intervención a este nivel. Ese desentendimiento refuncionalizó la asistencia en el Estado neoliberal, aunque ésta resultara intrínsecamente ineficiente desde el punto de vista de lo que se llamó el *combate a la pobreza*, en un régimen social en el que se desconsideraron las condiciones de su generación.

La coherencia ideológica de la formulación tal como aparece en los textos y documentos, no es reflejo de la práctica en el Estado, tal como se deduce de la superposición de planes y programas dispersos en los distintos ámbitos ministeriales. El Estado es una construcción compleja de relaciones políticas y la lógica de la acumulación de capital político es un sentido arraigado en las prácticas respectivas.

La racionalización de la acción en el Estado, su profesionalización y el sentido de la misma, es una producción político-cultural resultante de la lucha por la hegemonía en el ámbito público, que comprende también las pugnas “intra” agentes y con y entre aquellos cuerpos técnicos y de profesionales y trabajadores, sus organizaciones, etc. De otro modo, la profesionalización de agentes del Estado, la burocratización (en sentido weberiano), y la objetivación de lo público, es un proceso y una producción político-cultural colectiva y no meramente técnico-profesional. Pero, simultáneamente, la práctica técnico-profesional es parte de la lucha cultural por la producción de una determinada racionalización de la acción en el seno de las instituciones del Estado. Y ninguna dice por sí misma los intereses que se realizan: así, la propuesta de la “focalización” de la asistencia, orientada en el sentido que aquí se analiza, se entramó a una práctica arraigada en la experiencia de los distintos sujetos, en la que el uso particular y como medio de acumulación política de la asistencia social es una práctica normalizada, no un vestigio premoderno o, apenas, una inconducta de los funcionarios.³⁸ Por eso atravesó el marco de la MG y se mantuvo vigente en la práctica política, contra el esfuerzo de quienes, aún constreñidos por la lógica neo-asistencialista, al menos aspiraban a un ejercicio responsable de la función pública.

³⁸ Lo que no quiere decir que no pueda ser discutida como reprobable; pero la eficacia del cuestionamiento se liga a la comprensión de la lógica de su funcionamiento en sus propios términos y al carácter social-público de su producción: un comportamiento es correcto o corrupto, según sea constituido en un universo de sentido que lo contenga. Así, no sirve un esquema teórico interpretativo del tipo “buenos” versus “malos”, que confronte “profesionales o técnicos” versus “políticos”; o “agentes-funcionarios del Estado” versus “ciudadanos”; o versus intelectuales autónomos. La “organicidad” (en el sentido gramsciano) es también una cuestión de hegemonía.

Bibliografía

Andrenacci, L. (2001). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En: *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones Al Margen / UNGS.

Bustelo, E. y Alberto M. (ed.) (1998). *Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Bogotá: UNICEF / Santillana.

Carou, A. (1989a). Declaraciones. *Página 12*, Julio 14.

_____. (1989b). *Clarín*. Agosto 8.

Clarín. (1989). Julio 7.

_____. (1991). Noviembre 26.

_____. (1993). Enero 5.

_____. (1995). Junio 2.

_____. (1997a). Programa asistencial de mujeres las "manzaneras": pieza clave en la estrategia de duhalde. Enero 27, *Política*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/manzaneras-pieza-clave-estrategia-duhalde_0_HjI_xm-AKe.html

_____. (1997b). Mayo 4.

_____. (1998a). Marzo 12.

_____. (1998b). Marzo 13.

_____. (2003). 120 autos incautados por la aduana. Chiche donó vehículos. Enero 16, *Política*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/chiche-dono-vehiculos_0_By6EuGxRkL.html

Consejo Provincial de la Mujer . (1995a). *Revista Codo a Codo*, 4.

_____. (1995b). *Revista Codo a Codo*, 5.

Coraggio, J. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: UNGS / Miño y Dávila.

Corzo, J. (1989a). *Clarín*. Julio 11.

_____. (1989b). *Clarín*. Julio 16.

_____. (1989c). *Clarín*. Julio 18.

_____. (1989d). *Página 12*. Agosto 10.

_____. (1989e). *Clarín*. Agosto 25.

Danani, C. (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En Hintze, S. (org.). *Políticas Sociales: contribuciones al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Ciclo básico común / Centro de Estudios Avanzados.

_____. (1998). De la heterogeneidad de la pobreza, a la heterogeneidad de los pobres. Comentarios sobre la investigación social y las políticas sociales. En *Estado y Sociedad: La nuevas reglas del juego*, Tomo 2. Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados / Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas, Universidad de Buenos Aires (UBA).

_____, et. al. (1997). *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: Una aproximación macroinstitucional*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento.

González, E. (1989a). *Clarín*. Octubre 10.

González de Duhalde, H. (1997). *Revista Viva*. Febrero 2.

_____. (1989b). *Página 12*. Noviembre 16

Grassi, E. (1989). *La mujer y la profesión de asistente social. El control de la vida cotidiana*. Buenos Aires: De Humanitas.

_____, et. al. (1994). *Políticas Sociales, Crisis y Ajuste Estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial, Buenos Aires.

Heller, A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.

Jaramillo, A. (1992). Introducción. En: *Planificación Social*. Buenos Aires.

Kliksberg, B. (1998). La trascendencia del premio nobel para Amartya Sen. Economía y pobreza. *Clarín*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/suplementos/economico/98-10-18/o-02001e.htm>

Lo Vuolo, R. (1990). *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*. Buenos Aires: CIEP.

El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia Argentina de la década del 90

Estela Grassi

- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Ciepp / Miño y Dávila.
- Ministerio de Salud y Acción Social. (1990). Informe presentado a la Asamblea Legislativa. *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*. Mayo 1.
- Página 12. (1989). Julio 14.
- _____. (1990). Febrero 11.
- _____. (1991a). Noviembre 24.
- _____. (1991b). Diciembre 12.
- Presidencia de la Nación (1993). Plan Social. Buenos Aires.
- Pucciarelli, A. (2002). *La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Rawls, J. (1996). La justicia como Equidad: Política, no Metafísica. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 4.
- Revista Noticias (1997). Abril.
- Verbitsky, H. (1990). *Página 12*. Enero 14.
- Tenti, E. (1991). Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo. En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila / Ciepp.
- www.icdb.org/etica.