

Pasado y presente de la asistencia argentina (1990-2015): claves para una relectura del neoliberalismo.

Logiudice, Ana - *analogiudice@gmail.com*

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina.

Recibido: 31-07-2018.

Aprobado: 01-09-2018.

Resumen: El artículo aborda las transformaciones de la asistencia argentina ocurridas desde la década de 1990 hasta 2015. Considera que los mecanismos tales como la contraprestación laboral, la transitoriedad de las intervenciones y la baja cuantía de las transferencias, que caracterizan la política asistencial neoliberal, contribuyen a promover la participación de los trabajadores en los mercados de trabajo en condiciones de flexibilidad y precarización, al ceñir la asistencia a la población imposibilitada de integrarse a la relación salarial. De esta forma indica que lo específico de la asistencia neoliberal consiste en aquello que se considera como política de activación de los trabajadores.

El artículo muestra que luego de la crisis se configuró un modelo híbrido en el que la asistencia se volvió más asegurada, dadas la extensión de su cobertura y la institucionalización de ciertas prestaciones como derechos, a la vez que se mantuvieron los criterios neoliberales de activación. Se concluye que es necesario revisar críticamente la idea extendida de que la política social asistencial del período constituye una alternativa claramente diferenciada del paradigma neoliberal de políticas sociales y, especialmente, la concepción según la cual la política social neoliberal resulta ajena a la asistencia institucionalizada en términos de derechos.

Palabras clave: asistencia – neoliberalismo – activación - derechos

Abstract: This article focuses on the transformations of social assistance in Argentina between 1990 and 2015. It argues that workfare requirements, the temporary nature of interventions and the low amount of cash transfers, among other instruments of neoliberal assistance policies, encourage the incorporation of workers to labour markets under conditions of labour flexibility and precarity by restricting assistance to the populations unable to participate in wage relations.

The article shows how a hybrid model started to take shape after the 2001 crisis. Assistance then became more aligned with a social insurance model through the expansion of coverage and the institutionalization of some provisions as rights, while maintaining the neoliberal criteria of workers' activation. It concludes by challenging the widespread idea that the social assistance policies of the period mentioned before constitutes a clean break with the neoliberal social policy paradigm and, especially, the idea that neoliberal social policies are contradictory with the institutionalisation of assistance in terms of a rights paradigm.

Key words: social assistance – neoliberalism - workers' activation - rights

Introducción

La masividad de las transferencias monetarias se convirtió en uno de los rasgos más distintivos de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea. El primer paso hacia la masificación de la asistencia fue la implementación del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PNJJHD), en el marco de la crisis de 2001/2002. La creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el año 2009 representó un nuevo salto en términos de masificación de la intervención social. Tanto el proceso de extensión como su institucionalización en términos de derechos dieron lugar al surgimiento de análisis comparativos entre la política social a partir de la década de 2000 y aquella de la década de los noventa.

Esta discusión planteó interrogantes en torno a la vigencia o superación del neoliberalismo en la Argentina. Así, la masividad de las prestaciones sociales, ha sido entendida por algunos investigadores como indicadores del surgimiento de una forma de Estado neodesarrollista que deja atrás al Estado neoliberal (Féiz y López 2012; Thwaites Rey 2011). A su vez, el conjunto de nuevas intervenciones estatales han sido consideradas como indicadores de una incipiente etapa postneoliberal del capitalismo en los países latinoamericanos (Gago y Sztulwark 2009).

Este artículo busca contribuir al estudio de las transformaciones clave que se produjeron en la política social asistencial durante el periodo comprendido entre la irrupción de las reformas neoliberales en la década de 1990 y el año 2015. A partir del análisis de los programas y las acciones sociales asistenciales más relevantes este documento se propone determinar las líneas de continuidad y de ruptura entre las formas recientes de intervención y las que se aplicaron en el contexto de las reformas neoliberales¹.

La estrategia metodológica sobre la que se basó la indagación incluyó el análisis de la normativa de los diferentes programas, así como de los documentos institucionales producidos, con el objeto de analizar las formas en que fueron concebidas las intervenciones socio-asistenciales analizadas. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas con informantes clave, tanto funcionarios públicos de las áreas involucradas como referentes de organizaciones sociales, de modo tal captar con mayor profundidad los posicionamientos y reposiciones de los diversos actores estatales y no estatales, en especial, con referencia a la política asistencial y su relación con el mercado de trabajo. Finalmente, la investigación incluyó el relevamiento y análisis de datos presupuestarios, información relativa a la cobertura prestacional de los programas y estadísticas concernientes a la evolución de condiciones de vida y de trabajo, a los fines de evaluar las consecuencias efectivas que generaron las intervenciones analizadas.

¹ La revisión de la política asistencial de los 90 se basó en el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), Plan Trabajar y el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI). Las intervenciones y programas considerados en el marco de la crisis y la poscrisis de 2001/2002 fueron el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PNJHD), el Plan Manos a la Obra (PMO), el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (IPRIST- AT) y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Como consecuencia de la relectura efectuada, se considera que el rasgo específicamente neoliberal de la asistencia consiste en la limitación de los efectos de las políticas asistenciales con el fin de evitar una intervención sustantiva en la dinámica del mercado de trabajo. De este modo, se busca favorecer la disponibilidad de la fuerza de trabajo y el disciplinamiento de los trabajadores a las condiciones flexibilizadas y precarizadas todavía vigentes, a lo que se conceptualiza como una política de activación de los trabajadores. El documento concluye que el modelo de intervención asistencial configurado durante el período posterior a la crisis incorpora rasgos de masividad, regularidad y sistematicidad en las prestaciones –algunas devenidas derechos–, pero enmarcados en una política neoliberal de activación de los trabajadores.

Cabe destacar que los argumentos acerca de la continuidad y el cambio respecto del programa neoliberal se apoyan en las diversas definiciones que se le han asignado al concepto de neoliberalismo. En el siguiente apartado se revisan algunas de estas acepciones y, en la próxima sección, se describe la función que el neoliberalismo ha tenido como motor en la remercantilización de la vida social en las últimas décadas. A continuación, se determina la relación que establece el neoliberalismo con la asistencia social y, desde esta perspectiva, se lleva adelante una nueva caracterización de la política social asistencial en la década del noventa. En el siguiente apartado, se revisa la evolución reciente de la asistencia social y se reponen los principales ejes de debate a los cuales dieron lugar las nuevas intervenciones, incluyendo la discusión en torno al carácter de derecho de las nuevas intervenciones. En los acápites finales se analizan las nuevas políticas desde el punto de vista de sus implicancias en términos de transformaciones respecto de las políticas de activación y, por ende, del paradigma neoliberal.

Algunas consideraciones sobre el neoliberalismo

La doctrina neoliberal nace hacia fines de la década de 1920 como producto de las reflexiones que llevara a cabo el grupo de intelectuales reunido en torno a la Sociedad Mont-Pélerin. Los fundamentos teóricos de esta corriente radican en la afirmación acerca de que los hombres se comportan racionalmente en el contexto del mercado buscando

maximizar sus ganancias privadas. Por esta razón, la intervención del Estado en la vida económica atenta contra el principio de maximización. La libertad individual, por lo tanto, no debe ser regulada por el Estado, cuyas funciones deben limitarse a mantener el orden, aplicar la ley y proteger los derechos de propiedad.

Las mutaciones económicas, sociales y políticas ocurridas en las últimas décadas del siglo XX –principalmente, el debilitamiento del paradigma taylor-fordista de organización de la producción, la globalización de la economía, el protagonismo adquirido por el capital financiero y la crisis del Estado de Bienestar– promovieron redefiniciones del rol del Estado, explicadas en términos de creciente ascendencia del neoliberalismo. Más allá de esta caracterización general, la naturaleza del neoliberalismo y la magnitud de su impacto han sido objeto de múltiples debates.²

Probablemente, una de las hipótesis más difundidas, que arraiga en la genealogía del poder de Michel Foucault, es aquella que postula al neoliberalismo como una “racionalidad política” de gobierno que excede los dispositivos estatales (Larner 2000; Rose 2007 y 1997; Rose y Miller 1992). En esta línea, Rose señala que la racionalidad de gobierno en las sociedades liberales avanzadas (o neoliberales) reconfigura las estrategias de tipo welfarista que estaban orientadas al fomento del crecimiento nacional y al bienestar a través de la promoción de la responsabilidad social y la mutualidad del riesgo. La racionalidad neoliberal, en cambio, reorienta dichas estrategias promoviendo la desarticulación paulatina de un conjunto de actividades de gobierno que, anteriormente, estaban contenidas en el interior del aparato político. En otras palabras, el neoliberalismo abandona la pretensión de ligar las esferas de la economía y la asistencia social promoviendo la “des-socialización del gobierno económico” (Rose 2007: 125). Si antes el objetivo consistía en asegurar los mecanismos adecuados para gobernar el (des)empleo, la aparición del neoliberalismo genera la necesidad de dotar a los sujetos de habilidades para la auto promoción en el marco de la competencia (Rose 1997).

A este giro en la racionalidad política le siguen cambios que afectan, por un lado, a las formas en las que se definen los sujetos en la actividad de gobierno, y por el otro, a las

² En tanto el neoliberalismo se ha concebido como un fenómeno o proceso de diversa índole este trabajo recorta las perspectivas que resultan más relevantes para su objeto de estudio.

esferas de conocimiento que dichas prácticas contribuyen a desarrollar. En cuanto al problema que conlleva esta redefinición identitaria de los sujetos, el neoliberalismo exige que los individuos realicen un proceso de maximización de su capacidad de autogestionarse, estableciendo una diferencia entre aquellos que lo logran –los ciudadanos competentes– y aquellos que no. Como consecuencia, los individuos que han fracasado resultan expulsados de la comunidad o bien, integrados a una anticomunidad. Los mismos constituyen lo que podría llamarse una infraclase, sometida a un conjunto de especialistas que forman parte de agencias cuasi-autónomas (Rose 2007 y 1997; Rose y Miller 1992). Esta perspectiva teórica afirma que las tecnologías de poder aplicadas en las sociedades neoliberales –basadas en el gobierno a distancia y el autogobierno de los sujetos– desencadenan un proceso de desgubernamentalización del Estado y, al mismo tiempo, de desestatización del gobierno (Rose 2007; Larner 2000). Rose lo describe del siguiente modo:

«Cada una de estas racionalidades políticas emergentes [...] de diferentes formas buscan un modo de gobernar, no ya a través de proyectos políticos direccionados desde un Estado central concentrado [...] sino mediante la instrumentalización de las propiedades de auto-gobierno de los sujetos de gobierno en una variedad de espacios y localidades (2007: 145) ».

En oposición a la noción de neoliberalismo entendida como una forma de gobernabilidad, desde una perspectiva que podría situarse bajo la economía política marxista, el neoliberalismo se define como un proyecto político orientado a recrear las condiciones de la acumulación de capital sobre la base del restablecimiento del poder de las clases dominantes (Harvey 2005; Duménil y Lévy 2005 y 2004). La hipótesis sostiene que el restablecimiento del poder de clase constituyó una reacción a la amenaza que representaban los altos niveles de participación de los trabajadores en la distribución del ingreso y del poder social, institucionalizados a partir de los acuerdos de posguerra (Harvey 2005). Bajo esta premisa, el neoliberalismo es una nueva forma de funcionamiento del capitalismo por medio de la cual la reestructuración del poder de las clases dominantes tiene como contracara la reducción del poder de la clase trabajadora.

Esta sustracción se realiza a través del disciplinamiento de los trabajadores por medio de mecanismos diversos, como la aplicación de políticas monetarias y fiscales constrictivas y los recortes de los derechos sociales (Saad-Filho y Johnston 2005).

A diferencia de la perspectiva anglofoucaultiana, el Estado es un elemento central dentro de esta teoría, ya que no sólo se erige como el principal motor de la dinámica de funcionamiento del poder –y de la acumulación–, sino también de la propia construcción del neoliberalismo. Por consiguiente, este tipo de análisis debe trascender el debate abstracto sobre el funcionamiento del libre mercado y estudiar el rol del poder de Estado en la imposición local de los imperativos de mercado propios de la globalización (Saad-Filho y Johnston 2005). Dicho de otro modo, aún en el marco del neoliberalismo subsiste la injerencia estatal dentro de las economías capitalistas contemporáneas, pero su meta ya no consiste en alcanzar el pleno empleo y el bienestar (Harvey 2005; Saad-Filho y Johnston 2005, Duménil y Lévy 2005 y 2004). De acuerdo con esta corriente, el neoliberalismo no implica lisa y llanamente la libertad de mercado sino una reorientación de los mecanismos de intervención y regulación, realizada con el objeto de promover la liberalización. El postulado de esta continuidad en la acción intervencionista del Estado se basa en una distinción entre la doctrina neoliberal y sus prácticas. Entre ellas emerge lo que Harvey (2005) llama “tensiones creativas”, que son el resultado de la necesidad del neoliberalismo de responder a las demandas provenientes de múltiples actores político-sociales o a las diversas exigencias impuestas por la dinámica de la acumulación de capital en cada contexto, dando lugar a la aparición de formas sociales e institucionales híbridas.

Algunos teóricos hacen referencia a los “procesos de neoliberalización” –o “neoliberalismo realmente existente”– para dar cuenta de las especificidades históricas y de las particularidades geográficas –ya sean provinciales, nacionales o regionales– que asume el neoliberalismo (Brenner, Peck y Theodore 2010; Harvey 2005; Peck y Tickell 2002). Estas aproximaciones conceptuales han permitido ampliar la metodología de estudio para explicar las inflexiones temporales de los procesos de neoliberalización. De este modo, las periodizaciones, suelen distinguir una primera etapa de destrucción y descrédito de las instituciones keynesiano-benefactoras de un momento posterior

“creativo” caracterizado por la construcción y consolidación de formas de Estado, modos de gobernanza y relaciones regulatorias. Estos rasgos no constituyen una tendencia alternativa, sino que emergen del propio orden neoliberal. (Peck y Tickell 2002). Asimismo, esta perspectiva ha ayudado a analizar la mutabilidad que expresa el neoliberalismo respecto a los cambios a nivel institucional. En este sentido, sostiene que la implementación de reestructuraciones tendientes a promover mayor nivel de regulación (Brenner, Peck y Theodore 2010), ha facilitado una disminución de la vulnerabilidad frente a las crisis sistémicas (Peck y Tickell 2002).³

El neoliberalismo, la remercantilización de la vida social y la política de activación de la fuerza de trabajo.

El neoliberalismo, en tanto proyecto político destinado a fortalecer el poder de clase, promovió una remercantilización de las formas de vida social mediante el desmantelamiento de los servicios públicos sociales y las prestaciones laborales de los que gozaba el mundo del trabajo. La estrategia retórica que acompañó a estas transformaciones puede resumirse en un argumento central desplegado por los discursos: los sujetos dependen excesivamente de un Estado providencia, razón por la que abandonan el mercado de trabajo. Según este juicio, el Estado benefactor resultó responsable de la existencia de mercados de trabajo poco flexibles y de la proliferación de conductas parasitarias (Handler 2003). Así, en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar, cobraron fuerza los discursos articulados en torno a la necesidad de implementar políticas sociales activas que contribuyeran a responsabilizar al individuo y lo expulsaran del amparo del Estado providencia. En este marco, se impulsaron medidas como la aplicación de programas de *workfare* que otorgan beneficios condicionados por la contraprestación laboral y una serie de planes destinados a facilitar la “empleabilidad” como políticas de formación laboral, de promoción del empleo y de orientación laboral, entre otras (Moreno Márquez 2008).

³ Craig y Porter (2006) caracterizan esta segunda fase como “neoliberalismo inclusivo”, expresión remite de modo directo a la implementación de herramientas dirigidas a reducir la pobreza.

Resulta pertinente destacar el enfoque que propone Bob Jessop (2008) quien, desde una posición crítica hacia la etapa neoliberal, señala la importancia que han tenido las políticas de “activación” en lo concerniente a la transformación del rol del estado. En esta dirección, Jessop pone de relieve el valor que posee esta política para promover la recualificación y la capacitación continua de los trabajadores y para ayudarlos a transformarse en sujetos emprendedores durante su vida activa, en un mundo postfordista donde los puestos de trabajo ya no están garantizados de por vida y la economía se basa en el conocimiento. El sentido que aquí asume la noción de activación establece lazos con la perspectiva que gira en torno a las racionalidades políticas, según la cual el rasgo distintivo del liberalismo avanzado reside en la tendencia a la maximización del componente emprendedor de cada individuo con el objeto de promover “sujetos activos en su propio autogobierno” (Rose 2007:139). Por esta precisa razón, dicho enfoque otorga una relevancia especial a los análisis de los programas de empleo destinados a la adquisición de destrezas y al desarrollo de la autoestima y la autopromoción (Rose 1997), es decir, a la problemática del *workfare*. En este sentido, Jessop (2008) coincide en que el *workfare* entraña uno de los aspectos centrales de la formación del régimen postfordista de trabajo schumpeteriano que, a su juicio, viene a reemplazar al Estado de Bienestar. Pese a ello y más allá de la contraprestación que imponen, el autor afirma que las políticas activas de empleo han contribuido al incremento de la flexibilidad de los mercados laborales.

De esta forma, existen interpretaciones que colocan a las políticas de activación como un elemento que integra un proceso más amplio de transformación del rol del estado, el que reemplaza su política de “protección de los trabajadores” por otra de “promoción del trabajo” (Gilbert 2002). Este cambio de política busca incrementar la participación activa en la fuerza laboral, teniendo por efecto la “remercantilización” del trabajo”. Para ello, la nueva política combina, por un lado, la inclusión de los trabajadores en los programas de empleo (*workfare*) y, por otro, la aplicación de un paquete de penalizaciones que favorecen la compulsión al trabajo.

Esta investigación incorpora las consideraciones críticas que conciben las políticas de activación en términos amplios. La noción de “activación” de los trabajadores se utiliza entonces para describir los mecanismos que despliega el Estado en vistas a favorecer el ingreso al mercado de trabajo y el aumento de la rentabilidad de la fuerza laboral, tal como sostienen Huo, Nelson y Stephens (2008).

Por otra parte, y en estrecha vinculación con lo anterior, resulta pertinente destacar que los programas de *workafe* no necesariamente buscan el desarrollo de destrezas y habilidades. Antes bien, en muchos casos apuntan al desarrollo de actividades no calificadas cuya única finalidad reside en la autofocalización, es decir, en limitar la asistencia a los sectores desocupados incapaces de insertarse en el mercado de trabajo y de acceder a otra fuente de ingreso que la que ofrecen estos programas.

Asimismo, este artículo discute la noción de activación que incorpora la perspectiva de las racionalidades políticas, debido al énfasis que esta le otorga a la dimensión “emprendedora” de las políticas de gobierno. Entendido como proyecto político, el neoliberalismo, no sólo crea nuevas áreas de negocios, sino que debilita el polo del trabajo mediante el fomento sistemático del ingreso de los trabajadores a un mercado caracterizado por la paulatina precarización y flexibilización laboral, consecuencia del desmantelamiento de las protecciones emanadas de la condición salarial. Este proceso de destrucción desemboca en la desarticulación de sindicatos y otras organizaciones de defensa de los trabajadores que, en el marco de los sistemas de protección social y laboral, revisten un rol central. Estos argumentos señalan la necesidad de determinar qué tipo de relación establece la estrategia de activación de los trabajadores con la transformación de las relaciones de clase en el neoliberalismo y los mecanismos de disciplinamiento en el contexto de las nuevas condiciones imperantes en el mercado de trabajo, antes que con la prosecución de la autonomía individual.

En este sentido, el abordaje propuesto por las racionalidades políticas, si bien ha iluminado aspectos clave que permiten pensar los procesos de subjetivación bajo el neoliberalismo –cuya formación excede los dispositivos estatales–, no alcanza para determinar la relación que este entablaba con las formas contemporáneas de la

acumulación capitalista, el Estado y la dinámica de las clases. En efecto, al afirmar que la limitación en el poder de gobernar conduce a una desestatalización progresiva y, como contrapartida, a una autonomización creciente de los sujetos, esta perspectiva queda presa de ciertos postulados de la teoría neoliberal desatendiendo las diferencias que se originan al ser volcados en las prácticas efectivas de neoliberalización. Estas prácticas dan cuenta de la capacidad de creación, adaptación y mutación que posee el neoliberalismo (Brenner, Peck y Theodore 2010; Harvey 2005; Peck y Tickell 2002) ante las demandas provenientes de los diferentes actores movilizados y los imperativos derivados de las formas particulares de construcción de la legitimidad política en cada contexto.

La política social y la asistencia en el neoliberalismo en los años 90.

Los estudios sobre la asistencia en el contexto del neoliberalismo, como ya se adelantó oportunamente, surgieron dentro del debate mayor en torno de la política social neoliberal en su conjunto. Estos análisis señalaron que los rasgos principales de la asistencia fueron la focalización del gasto en la población pobre (Repetto y Andrenacci 2006, Álvarez Leguizamón 2006; Grassi 2003a; Lo Vuolo, Barbeito y Enríquez 2002; Andrenacci 2002; Fleury 1999 y 1998; Vilas 1997; Coraggio 1996; Grassi, Hintze y Neufeld 1994); la participación de la comunidad auto-gestionada (Álvarez Leguizamón, 2006) y compulsivamente auto-organizada (Svampa 2005); y la delegación de responsabilidades en organizaciones no gubernamentales (Repetto y Andrenacci 2006; Andrenacci 2002; Vilas 1997; Coraggio 1996). Estas últimas características se asociaron a una estrategia de gestión territorial de la pobreza, cuya función apuntó a revalorizar las redes no mercantiles de reciprocidad con el objeto de aumentar el “capital social” de los pobres (Álvarez Leguizamón 2006, Andrenacci, 2001; Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez 1999). Según algunos estudios, las intervenciones se han llevado a cabo a través de la identificación de “poblaciones-objeto” (Andrenacci 2002) y a partir de criterios meritocráticos (Cortés y Marshall 1999) que suscitaron procesos de carácter estigmatizante hacia la población asistida (Andrenacci 2002; Grassi 1997). En cuanto a los planes de empleo, las investigaciones subrayaron además el carácter condicionado a la

realización de una contraprestación –generalmente laboral– y advirtieron sobre la baja calidad de las actividades que proponían (Andrenacci 2002; Lo Vuolo et al. 1999; Grassi 1997; Vilas 1997). Las iniciativas destinadas a proveer alimentos han sido cuestionadas debido al carácter restrictivo de la cobertura, la ausencia de sistemas de evaluación, la imprecisión en la delimitación de la población beneficiaria y los problemas de dispersión y falta de integración entre programas (Repetto 2001; Lo Vuolo et al. 1999; Grassi et al., 1994).

Estas medidas, articuladas a través de programas descentralizados en distintos niveles subnacionales (Andrenacci 2002) derivaron en una multiplicación de la fragmentación y la parcialidad de programas (Repetto y Andrenacci 2006; Grassi 2003 b, Grassi et al. 1994), que dieron lugar a una débil institucionalidad (Sojo 2007), a una pérdida de capacidades estatales (Repetto y Andrenacci 2006) y a una baja incidencia presupuestaria (Repetto y Andrenacci 2006; Marshall y Cortés 1999; Vilas 1997).

Por otra parte, algunos abordajes destacaron el rol de los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo (Andrenacci 2002; Coraggio 1996) en el financiamiento y en el diseño de las intervenciones. Las mismas se concentraron en compensar los costos del ajuste estructural (Lo Vuolo et al. 2002; Vilas 1997) y garantizar los niveles mínimos de aceptación social del ajuste (Lo Vuolo et al. 1999). Asimismo, los análisis afirman que, si bien uno de los objetivos centrales de este sistema radicó en la instauración de nuevas formas de ejercicio del poder y de control social (Álvarez Leguizamón, 2006 y Murillo, 2008), fue incapaz, sin embargo, de responder a una conflictividad social en aumento (Repetto y Andrenacci 2006; Cortés y Marshall 1999; Vilas 1997).

Otras cuestiones que cobraron relevancia en los análisis fueron el monto reducido de las prestaciones (o los ‘mínimos biológicos de reproducción’ de Álvarez Leguizamón 2006) y la escasa efectividad en términos de “combate a la pobreza” (Lo Vuolo et al. 1999; Vilas 1997). En su mayor parte, los planteos críticos en torno a la focalización y la volatilidad de las intervenciones aspiraron a mostrar el contraste con las políticas universales organizadas como derechos (Repetto y Andrenacci 2006; Grassi 2003a; Kessler

y Roggi 2003) que el neoliberalismo vino a dismantelar. Al mismo tiempo, algunos análisis destacaron que la asistencialización favorecía representaciones sobre la pobreza y el desempleo entendidas como carencias de los sujetos, antes que como resultado de la dinámica de funcionamiento del mercado de trabajo (Grassi 2003b). Estas representaciones, a su vez, contribuían a despolitizar la esfera de la economía (Andrenacci 2002).

Ciertamente, la revisión de las principales intervenciones asistenciales implementadas en los años 90 muestra que focalización en la población en condiciones de extrema pobreza resulta uno de los rasgos centrales de la política asistencial del período. La misma fue, además, fuertemente selectiva ya que se articuló en torno a programas de transferencias monetarias o de bienes de acceso discrecional y de carácter transitorio (Grassi 1997; 2003).⁴ En ocasiones, dichos programas – de escasa cobertura y limitados al suministro de mínimos biológicos de reproducción (Álvarez Leguizamón 2006)- se implementaron con el apoyo de organizaciones sociales no gubernamentales, que se convirtieron en “ejecutoras” de proyectos comunitarios. Esta mecánica permitió extender la exigencia de contraprestación laboral a cambio de la percepción de la asistencia y, a la vez, reforzar el control social sobre dichas organizaciones

Sin embargo, el análisis histórico muestra que tales programas de empleo subsidiado, diseñados al mismo tiempo que comenzaba a implementarse la reforma laboral, se pusieron en marcha masivamente recién a mediados de la década de los 90. Hasta ese momento, estos programas habían cumplido una función más bien retórica, destinada a legitimar el dismantelamiento del complejo de servicios sociales y regulaciones laborales vigentes, en línea con los postulados de los organismos internacionales de asistencia al desarrollo que se involucraron enérgicamente en las reformas estructurales. Durante ese lapso, la asistencia alimentaria (selectiva y de baja

⁴ Uno de los programas asistenciales más importantes de la década fue el Plan Trabajar, implementado a partir de 1996. Consistía en una transferencia monetaria a trabajadores desocupados en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social por un período de seis meses. A cambio, los trabajadores debían desarrollar una contraprestación laboral en obras de infraestructura de baja complejidad llevadas a cabo, generalmente, por un ente público u organización no gubernamental. El máximo de perceptores que alcanzó el programa, que dependía del Ministerio de Trabajo, fue de 270 mil. Por su parte, el Programa de Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI), destinado a la atención de niños de entre 2 y 14 años y creado para la misma época, llegó a más de 320 mil beneficiarios.

cuantía) prevaleció como forma de abordaje de los efectos sociales de las políticas de ajuste estructural.⁵ Recién cuando el fenómeno del desempleo se volvió crítico e hicieron su aparición las primeras organizaciones de trabajadores desocupados se registró la extensión efectiva de los programas de *workfare*.

e lo expuesto surge entonces que los rasgos históricos específicos de focalización selectiva, discrecionalidad, transitoriedad, bajos montos, exigencia de contraprestación laboral y participación de las organizaciones sociales comunitarias deben examinarse a la luz de la impronta “activadora” que adquiere la política asistencial neoliberal, en el marco de la estrategia general de remercantilización de los servicios sociales y desregulación de la condición salarial. En otras palabras, las diferentes características de la asistencia neoliberal no deben ser entendidas en forma aislada sino como un complejo de propuestas articuladas en torno de un propósito común: incentivar la participación y el disciplinamiento laboral de los trabajadores, esto es, la activación. En este sentido, la exigencia de una contraprestación laboral (garantizada también por la vía de la participación de las organizaciones sociales), fue uno de los mecanismos –pero no el único- que contribuyó a la (auto)focalización de los recursos mediante la exclusión de los individuos que tuvieran alguna actividad laboral (formal o informal) de tipo regular, favoreciendo igualmente el proceso de activación de los trabajadores. Asimismo, el propio carácter transitorio y volátil de las intervenciones asistenciales –que no aseguraban la continuidad temporal de la ayuda– y, en especial, el bajo monto de las transferencias – que obligaba a la búsqueda un ingreso monetario extra– alentó la participación efectiva de la población en el mercado de trabajo. En suma, estos mecanismos desalentaron la inclusión en los programas sociales de aquella población empleada o potencialmente empleable (aunque fuera en condiciones de informalidad) y, al mismo tiempo, aumentaron las presiones para que los perceptores encontraran trabajo, en lugar de percibir asistencia. La utilización de una herramienta u otra dependió de la evolución general de las condiciones socioeconómicas y la conflictividad social y política que generó

⁵ En este sentido cabe destacar el rol jugado por el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), creado en 1992 con el objetivo de disminuir las altas tasas de morbi-mortalidad infantil de mujeres en edad fértil y de niños menores de seis años, para lo cual promovía la reorganización de los efectores de salud y la reconversión de los comedores escolares en Centros de Desarrollo Infantil que asignaban raciones mensuales de alimentos.

la aplicación del proyecto neoliberal, dando lugar a la aparición “adaptaciones creativas” que, en ocasiones, implicaron transformaciones en determinados aspectos de la política asistencial.

Un recorrido por los programas sociales asistenciales desde la crisis de 2001/2002

La crisis de 2001 y 2002 incidió fuertemente en las políticas asistenciales, las cuales constituyeron herramientas de intervención privilegiadas para atender este proceso de grave deterioro social, movilización política y debilidad institucional. En este marco, cobraron importancia las transferencias monetarias, entre las que se destacaron el PNJJHD. Éste consistió en un subsidio que, aunque estuvo formalmente destinado a las familias de los trabajadores desocupados, incluyó también a trabajadores informales, priorizando a aquéllos con niños y adolescentes a cargo. El programa siguió exigiendo una contraprestación laboral que, como se demostró rápidamente, resultó difícil de cumplir. Aun así, continuó existiendo formalmente, y tanto los funcionarios del gobierno de Eduardo Duhalde como los organismos de asistencia al desarrollo intentaron recrearla de diversas maneras (Logiudice 2011).

La masificación de la asistencia que acarrió el PNJJHD obedeció a la necesidad de proveer ingresos mínimos para los sectores populares, crecientemente afectados por el desempleo y la pobreza, con el fin de encauzar la conflictividad social en un momento de fortísima debilidad del sistema político. Asimismo, aunque el PNJJHD se presentó como la forma de garantizar un “Derecho de Inclusión Familiar”, unos meses después de su creación, se limitó el acceso a sus prestaciones: quien reuniera los requisitos sólo podría ingresar al plan en reemplazo de un ex perceptor dado de baja o bien por la vía de la negociación entre una organización social y las autoridades del programa. De este modo, si bien se abandonó la selectividad de los 90, se perpetuaron los rasgos discrecionales y transitorios de la asistencia, esto es, duración limitada, cupos de ingreso e intermediación de organizaciones sociales, tanto aquellas de trabajadores desocupados como “viejas” organizaciones territoriales ligadas a los partidos políticos tradicionales (fundamentalmente, el justicialismo). Como consecuencia, las transferencias monetarias

de provisión de ingresos gestadas durante la crisis nunca superaron los mínimos biológicos de reproducción, lo que no solo impidió la reducción sustantiva de la pobreza sino que marcó la persistencia de la estrategia de activación de los trabajadores⁶. La garantía prestada a la disponibilidad de fuerza de trabajo dio continuidad del proyecto político neoliberal, más allá de las transformaciones de algunas dimensiones particulares de las intervenciones, en especial, la selectividad.

Superado el momento más agudo de la crisis, el gobierno kirchnerista recién asumido buscó contener el proceso de masificación de la asistencia abierto con el PNJHD, promoviendo una reducción progresiva del número de perceptores (no siempre exitosa) en consonancia con los argumentos de los organismos de asistencia al desarrollo, que también procuraron reforzar el cumplimiento de la contraprestación laboral. Al mismo tiempo, el gobierno implementó el Plan Manos al a Obra (PMO), de autoempleo, que intentó recuperar experiencias productivas gestadas en la crisis y re vincular el acceso a la asistencia con la realización de alguna actividad productivo-laboral.

La imposibilidad de implementar estrategias de revinculación productiva a escala masiva motivó, una vez iniciada la recuperación económica, una nueva transformación de la política asistencial. Entre las dificultades más evidentes de los programas asistenciales de la poscrisis se hallaba la inclusión de una proporción creciente de mujeres inactivas o que tenían una participación intermitente en el mercado de trabajo, además de fuertes cargas de familia. Tales mujeres, en un contexto de desarticulación del PNJHD, podían transformarse en demandantes de empleo haciendo crecer los índices de desocupación (Calvi y Zibecchi 2006). En consecuencia, el gobierno, en conjunto con los organismos de asistencia al desarrollo, concibió una intervención diferencial sobre la base de aquello que se consideraba como la condición de “empleabilidad” de los sujetos de la asistencia. Para las mujeres con hijos a cargo, consideradas como inempleables”, se diseñó Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), que abandonó entonces la exigencia (ya inviable) de contraprestación y quedó sujeto al cumplimiento de controles sanitarios y educativos de

⁶ El monto de la transferencia ascendió a \$150, es decir, una cifra menor a aquella inicialmente otorgada por el Plan Trabajar de la década previa. Asimismo, merced al Plan, la reducción de la indigencia alcanzó el 2,4% y la pobreza el 0,5%, de modo que solo el 3% logró superar la condición de pobreza (Roca et al, 2003: 15 y 17).

la población infantil, a tono con las intervenciones que se imponían en la región.⁷ A esta política, implementada por el Ministerio de Desarrollo Social, se le sumó la revitalización de los planes de empleo subsidiado para los activos –fundamentalmente varones-. Entre estos programas, a cargo del Ministerio de Trabajo, se destacó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE).

En términos de cobertura, tanto el PFIS como el SCyE mantuvieron la lógica selectiva en la medida en que siguieron prácticamente circunscriptos a los ex perceptores del PNJHD. Luego, el SCyE estipuló plazos limitados de vigencia de los subsidios, aunque fueron prorrogándose debido a la persistencia de los problemas de empleo y la inestabilidad de ingresos. El único programa de la poscrisis que se sustrajo a esta lógica fue el PFIS, que eliminó los límites temporales prefijados a las prestaciones, siempre que la situación de los hogares se mantuviera estable, tanto en términos de ingreso como de empleo. Asimismo, el PFIS incluyó el otorgamiento de un subsidio adicional por cada hijo, ligando el monto transferido a la composición del grupo familiar.

Se concluye pues que a medida que se fue tornando dificultoso organizar actividades de contraprestación para un número creciente de perceptores, las intervenciones asistenciales fueron asumiendo que la contraprestación laboral devenía superflua como política de activación para una población que no registraba antecedentes de ocupación o participaba intermitentemente en el mercado de trabajo. Sin embargo, la reducción de la exigencia de la contraprestación no implicó el fin de la estrategia de activación. Antes bien, se produjo una estrategia de activación selectiva. Por un lado, se institucionalizó la exclusión del mercado a las mujeres en edades centrales con hijos a cargo (consideradas inempleables), lo que favoreció su reencierro doméstico. Por otro, se continuó impulsando la concurrencia de trabajadores, especialmente varones en edades centrales, a un mercado de trabajo caracterizado por un crecimiento de los niveles de empleo (incluso formal), pero aún marcado por la precariedad y la informalidad laboral. Para llevar a cabo esta estrategia se buscó acotar los alcances de la asistencia. Para ello se aplicaron mecanismos tales como los cruces de información para detectar

⁷ El Programa Bolsa Familia fue creado en Brasil en 1995 y el Programa Progresá fue implementado en México en 1997.

incompatibilidades o la limitación en el acceso y permanencia en los programas. Esta restricción de los alcances de la asistencia se completó con la fijación de montos de transferencias de ingresos que no excedían el nivel de los mínimos biológicos⁸.

La persistencia de los problemas de ingreso y pobreza, que continuaron para un número importante de trabajadores con inserciones laborales precarias e informales (excluidos de la revitalización de los mecanismos de regulación salarial y de las condiciones de trabajo que impulsó el kirchnerismo para los trabajadores asalariados formales), impidió la reducción drástica de la asistencia que se había masificado a partir de la crisis. También obstaculizó el desplazamiento completo de las organizaciones sociales, aunque su rol de intermediación se redujo a partir de la bancarización de las transferencias operada a partir del PFIS. Más tarde, en un contexto político caracterizado por el enfrentamiento con los productores agropecuarios y los sectores medios urbanos, la crisis económica mundial, la persistencia de las problemáticas laborales y de ingreso y el temor del gobierno al conflicto social, el kirchnerismo comenzó a introducir modificaciones en la política asistencial, con el fin de ampliar la cobertura y fortalecer el consenso de su base social (Logiudice 2011; s/f). Así, en 2009 reeditó la política de empleo subsidiado en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja (PRIST-AT). Entre las particularidades del mismo, se destacaron su organización bajo el formato de cooperativas de trabajo, así como el incremento sustancial de los montos transferidos ya que el subsidio rondaba los \$1.200 por persona, es decir, el 85% del SMVM.⁹ Como contracara, el nuevo programa tenía una cobertura territorial limitada y una modalidad de acceso discrecional.

En forma concomitante e intuyendo los límites de este programa para contravenir la deslegitimación política en ciernes, el gobierno impulsó la creación de la AUH, que consistió en la extensión de las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales a los informales y desocupados. Entre los rasgos centrales de la nueva

⁸ El subsidio del PFIS ascendía a \$100 más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la cifra máxima de \$200. Cabe señalar asimismo que, en el marco del Programa, al momento de su creación, una mujer con dos hijos percibía \$150, es decir el equivalente al subsidio transferido por el PNJJD, dos años antes. En términos reales (considerando la inflación oficial) esa cifra equivalía a \$115, es decir que representaba un descenso real del 24%.

⁹ Medido a valor de 2002 y conforme el índice oficial de inflación, el monto real del subsidio era de \$543, es decir, un 262% más que aquello que transfería el PNJJD en 2002.

intervención se destacan la eliminación de los límites temporales establecidos para la percepción de la prestación y la ausencia de cupos para su otorgamiento, poniendo en cuestión el propio formato “programático de la intervención asistencial. Estos elementos introdujeron dos cambios sustanciales en materia de política asistencial. En primer término garantizaron el acceso irrestricto de todas las personas que reunían los requisitos, otorgando el carácter de derecho a la nueva prestación.¹⁰ En segundo lugar, ella adquirió una persistencia temporal inédita que a la vez puso fin a la volatilidad característica de las intervenciones neoliberales previas¹¹.

En este sentido, si bien desde la crisis cobró impulso la retórica de los derechos, las intervenciones asistenciales que se generalizaron en ese período siguieron resistiendo, al igual que en los 90, su institucionalización como derechos, ya sea desde el punto de vista de la accesibilidad de la población como de la duración del beneficio. De esta forma, la AUH fue el primer programa en el que el discurso de los derechos estuvo acompañado de mecanismos que garantizaron su cumplimiento efectivo, los que fueron refrendados gracias a la intervención de la ANSES y su inclusión en el Régimen de Asignaciones preexistente.

Al mismo tiempo, la AUH consagró el ocaso de la exigencia de contraprestación laboral en el caso de las transferencias monetarias a escala masiva y coronó su reemplazo por las condicionalidades educativo-sanitarias. Como corolario del proceso de extensión de las condicionalidades educativo-sanitarias causado por la AUH, la población femenina se consolidó como objeto de una política de reencierro doméstico. En cambio, para los varones proveedores, continuó la implementación de programas diseñados con mayor ajuste a los criterios de la asistencia neoliberal tradicional, en particular, en lo concerniente a la exigencia de contraprestación.¹²

¹⁰ Sin embargo, los programas de empleo subsidiado no acompañaron este cambio y continuaron fijando límites temporales (Logiudice 2017, s/f).

¹¹ El financiamiento que caracterizó la AUH, basado en los recursos de la ANSES y ajeno al crédito externo, reforzó esta condición permanente de la asistencia (Logiudice 2017).

¹² Sin embargo, las mujeres continuaron demandando su inclusión como forma de ampliar el ingreso de sus hogares, por lo que los programas de empleo subsidiado de formato cooperativo registraron igualmente altas tasas de feminización. La reconversión del PRIST-AT en el Programa Ellas Hacen, que no se analiza aquí, evidencia este proceso de feminización, aunque supone un matiz a la estrategia de encierro doméstico antes mencionada.

Desde el punto de vista de los montos transferidos, los mismos siguieron siendo bajos aun cuando representaron incrementos nominales respecto de los subsidios anteriores y se ajustaron –al igual que el PFIS- a la composición del grupo familiar. Al momento de su creación, una familia con dos hijos recibía \$360, de modo que la nueva prestación implicaba una mejora del 33% de los ingresos transferidos, en comparación con el monto del PJJHD.¹³ En cambio, una mujer con un hijo recibía \$180, lo que en términos reales equivalía a \$100, tomando como base el año 2002, lo que para las familias de menor tamaño (situación que alcanzaba a la mitad de las madres perceptoras) no importaba modificaciones sustantivas en términos de recursos transferidos. Asimismo, las cifras transferidas por la AUH representaron porcentajes sobre el SMVM y la canasta básica alimentaria y canasta básica total del adulto equivalente similares a los programas previos (Logiudice 2017; s/f)¹⁴.

La creciente centralidad de los derechos y los modelos de protección.

Los programas asistenciales implementados durante y con posterioridad a la crisis de 2001 y 2002 desataron posiciones encontradas acerca de la continuidad o la superación de la asistencia social neoliberal que dependieron de las transformaciones de sus características prototípicas. En este sentido, la masificación de la asistencia producida por la implementación del PNJHD, generó debates acerca de la desfocalización y la universalización de la asistencia. Otra instancia importante de discusión tuvo su origen con la puesta en marcha del PFIS. Como el resto de las TMC, el Plan fue examinado desde el punto de vista de la configuración de derechos y, en menor medida, desde la óptica de sus implicancias en términos de género.

¹³ Esta cifra equivalía a \$199 de 2002, considerando el índice oficial de inflación y \$163, tomando como base el índice extraoficial.

¹⁴ El subsidio transferido por el PFIS para una familia con dos hijos alcanzaba \$150, lo que representaba el 138.8% de la Canasta Básica del Adulto Equivalente y el 63% de la Canasta Básica Total del Adulto Equivalente. Asimismo, el monto correspondía entre el 33,3% y el 44,4% del SMVM, a octubre de 2004. Una familia que recibía dos asignaciones por hijo en 2009 cobraba \$360, lo que representaba el 239% de la canasta básica alimentaria y el 106% de la canasta básica total del adulto equivalente. No obstante, si se consideran las mediciones extraoficiales de la inflación –que se generalizaron a partir de los problemas registrados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos para medir el índice de Precios Al Consumidor desde 2006 en adelante, los porcentajes de representación alcanzaban el 150% y el 72%, respectivamente, para el mismo período.

Pero, sin duda, la creación de la AUH fue el acontecimiento que radicalizó las discusiones en torno a la asistencia (Logiudice s/f). Por un lado, algunos autores afirman que la medida inaugura un modelo nuevo de protección social basado en la ruptura de la lógica contributiva. Boffi (2013), quien traza una diferencia entre la AUH y las políticas de transferencias condicionadas, sostiene que “la AUH rompe con el esquema bismarkiano de seguridad social contributivo asociado al empleo formal del contribuyente” (Boffi, 2013: 10), lo que favorece una equiparación de derechos entre los trabajadores formales y los informales. Con esta posición coinciden, entre otros, Panigo y Médici (2013); Bertranou y Maurizio (2012); Roca (2011); Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010); Bertranou (2010), Fernández, Gallo, González y Scavini (2010).

Otros abordajes entienden a la AUH como parte de un proceso de contrarreforma de las políticas sociales que comienza a partir de 2003 (Hintze y Costa 2011; Danani y Hintze 2010; 2011) y que incluye además al conjunto de reformas previsionales¹⁵. Desde esta óptica, la creación de la AUH, que extiende de un modo sustantivo la protección hacia los trabajadores informales, implica un alejamiento de los antiguos programas focalizados de asistencia y, al mismo tiempo, instaura el reconocimiento de los derechos de la población. Según este enfoque, tanto la reforma previsional como la AUH, no solo contribuyeron a ampliar el alcance cuali-cuantitativo de la protección social, sino que favorecieron el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal (Hintze y Costa 2011).

Una posición intermedia es la que sostienen Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), quienes consideran que la AUH se ubica en un punto medio entre las asignaciones tradicionales y los programas de TMC al sostener que la medida implica “un cambio en la forma de pensar las políticas sociales” (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy 2011: 7), en especial, por la inclusión de los trabajadores informales. Sin embargo, tal como se describe más adelante, el programa posee un vínculo con el modelo de transferencia condicionada debido a que el acceso de las mujeres al beneficio se confiere a partir de su condición de madre cuidadora y no como un derecho propio. Otra de las razones que esgrimen las analistas, se halla en las limitaciones existentes en la cobertura

¹⁵ La Ley de Movilidad Previsional, la moratoria provisional y la estatización del régimen previsional parcialmente privatizado en la década de los 90.

de diversas poblaciones. Estas evidencias dificultan la configuración de la prestación como un ingreso universal y, a su vez, indican que el beneficio produce, en realidad, una universalización, pero al interior de un “universo focalizado” (Arcidiácono et al. 2011: 11).

Entre los analistas más críticos, Lo Vuolo (2009, 2010a) sostiene que la AUH constituye un híbrido entre una prestación de la seguridad social y un beneficio asistencial que comparte algunas de las características vinculadas a las políticas de ingreso ciudadano, de las que el autor es partidario. En primer lugar, la AUH posee un universo de perceptores que se recorta a partir de su situación laboral y de los ingresos que esta les proporciona, en lugar de aplicar como criterio de selección el nivel de ingresos del grupo familiar. En segundo lugar, el acceso al beneficio está sujeto al cumplimiento de determinadas condicionalidades. Por último, su financiamiento proviene de recursos correspondientes al área de seguridad social que surgen de un régimen tributario de carácter marcadamente regresivo. Estos atributos, según el análisis de Lo Vuolo, permiten afirmar que la AUH representa una continuación de la tendencia de transformación de los programas implementados en el país a partir de 1990 cuya matriz incluye la progresiva generalización de las transferencias monetarias, el reemplazo de la contraprestación por las transferencias y la priorización de la atención a los menores de 18 años (Lo Vuolo 2009). Por medio de estos cambios, los programas se adaptaron y suplieron las deficiencias que trajo aparejado el proceso de retracción del Estado. De modo que, más allá de los avances (en especial, un potencial distributivo mayor), la medida reproduce el tipo de intervenciones propias del paradigma asistencial represivo (Lo Vuolo 2010^a; 2010^b).

Es necesario observar que la mayoría de estas posiciones, con excepción de la que sostienen Danani y Hintze, (2010; 2011), se basa en el análisis de programas específicos, antes que en una investigación sobre el conjunto de las diferentes herramientas de intervención asistencial desplegadas por el Estado en un período determinado. En otras palabras, el debate reciente que se propone avanzar en la problematización del modelo de protección social vigente, se apoya, casi de manera exclusiva, en el examen sobre la

AUH, desatendiendo así, al impacto que poseen las restantes intervenciones en la política asistencial contemporánea.

Por otro lado, aquellas posiciones teóricas que consideran que la AUH ha contribuido a conformar un nuevo modelo de protección social, valoran la extensión de los derechos sociales hacia la población en condiciones laborales informales. La misma premisa aplican los abordajes opuestos que, articulados en torno a la perspectiva de derechos, objetan aspectos de la AUH como la exclusión de ciertas poblaciones o la aplicación de condiciones para el acceso a la prestación (Pautassi et al. 2013). Es decir, debido a que impiden o condicionan su acceso a ciertas poblaciones, estas limitaciones de la AUH –que se extienden también a otros programas coexistentes– se interpretan como aspectos que socavan la construcción y protección de derechos. De este modo, la configuración de la intervención estatal en términos de derechos se presume siempre alejada de una intervención de tipo asistencial.

De este modo, puede concluirse que muchas de las explicaciones proporcionadas sobre las transformaciones de la política asistencial suelen analizar de manera aislada las diversas dimensiones que caracterizan a la asistencia neoliberal como la extensión, la transitoriedad o el cumplimiento de la contraprestación, entre otros aspectos. En oposición a esta metodología, el presente trabajo aborda estos elementos como componentes de la intervención estatal cuyo grado de relevancia cambia según el momento por el que atraviesa el proyecto neoliberal. En otras palabras, el modo en que se articulan depende de la forma en que se materializa la política de activación de los trabajadores en cada contexto histórico. Esto supone la posibilidad de que exista una continuidad en la política de activación más allá de la transformación que muestren algunas características de las intervenciones, como, por ejemplo, el aumento en la extensión de la cobertura o la prolongación en el tiempo del beneficio. En este sentido y como se argumentará en el apartado siguiente, determinados programas, como la AUH, pueden institucionalizar sus prestaciones como derechos y, al mismo tiempo, presentar un rasgo de continuidad con la política (neoliberal) de activación de los trabajadores.

La asistencia social entre los derechos y la activación

La característica más evidente de la política asistencial generada en la década de 2010 consiste en su masividad. Aunque distó de ser propiamente universal, la extensión de la AUH permitió incluir a la población pobre, más allá de aquella que se encontraba en condiciones de indigencia. Esta considerable ampliación de la cobertura refleja el reconocimiento del Estado de su responsabilidad en atender sistemática y permanentemente a las poblaciones que hasta ese momento no estaban amparadas por la protección social o lo estaban en forma esporádica, en especial, los hogares pobres con niños (Logiudice s/f).

Al igual que en otros países de América Latina, este compromiso estatal se tradujo en una mayor institucionalización de las áreas asistenciales (Midaglia y Castillo 2014). En primer término, gracias al fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social que promovió el kirchnerismo, luego de la crisis, y con la posterior intervención de la ANSES en la gestión de la AUH. La mayor institucionalización obedeció también a la modificación de la forma de financiamiento que se volvió independiente del crédito externo y de los programas internacionales de asistencia. Esto generó condiciones favorables para dar mayor continuidad a las prestaciones y, a la vez, para ampliar el margen interno de definición sobre la política (Logiudice 2017; 2011; s/f).

Otra característica central, más novedosa en este caso, se refiere a la configuración de ciertas prestaciones como derechos para el *target* de la población destinataria y que permite hablar de la institucionalización de una política asistencial de carácter asegurado. Sin embargo, las intervenciones asistenciales institucionalizadas como derechos siguieron conviviendo, y complementándose, con otras organizadas sobre la base de mecanismos fuertemente discrecionales de selección y permanencia de los perceptores, como los programas de empleo (Logiudice 2017).

Al mismo tiempo, la asistencia siguió caracterizándose por el persistente establecimiento de límites a los montos transferidos, los que operan tanto directamente como indirectamente, es decir, por la vía de la fijación de incompatibilidades con otros programas de transferencia o mediante la imposibilidad de acceder a asignaciones

complementarias. Esta situación obedeció a las reticencias que manifestaron los gobiernos de matriz nacional-popular respecto del aumento significativo de la prestación, que a su juicio podía afectar la dinámica de creación de “empleo genuino”. De esta forma, la AUH fue considerada un paliativo (Logiudice 2017; s/f) y las transferencias operadas jugaron un rol limitado a la estabilización de ingresos de los sectores más pobres que se encuentran por fuera o en los bordes del mercado de trabajo.

La limitación de los montos de la prestación se manifestó en una escasa participación presupuestaria de la misma (Logiudice 2017; s/f). La consecuencia más importante de dicha limitación fue la dificultad de reducir de modo considerable los niveles de pobreza. Mientras que la indigencia experimentó una reducción sustancial pasando del 6,6% al 3,2% de la población (Basualdo, Arceo, González y Mendizábal, 2010: 14), la pobreza solo se redujo un 13%, mostrando una disminución desde un 24,8% (estimado para el año 2009) a un 21,6% de la población (Arceo et al. 2010: 13).

Al mismo tiempo, el hecho de que parte del financiamiento de las instituciones de la seguridad social provenga de impuestos de marcado carácter regresivo y la ausencia de una reforma tributaria que subsane esta situación (Lo Vuolo 2010; 2009) ponen en evidencia que la AUH, tanto por su forma de financiamiento como por el volumen de recursos canalizados a los hogares pobres, tuvo alcances limitados en términos redistributivos (Logiudice 2017; s/f).

Esta fijación de las transferencias a nivel de los mínimos biológicos se ha convertido, en razón del eclipse parcial de la contraprestación laboral, en el mecanismo actual que sostiene la estrategia de activación de los trabajadores (fundamentalmente varones), operando como garantía de que la política asistencial no impacte sobre el mercado de trabajo¹⁶. Por lo demás, este límite fue acordado por el gobierno con los organismos internacionales de asistencia al desarrollo, lo que revela la presencia constante de dichos organismos en la definición de los lineamientos más generales de la

¹⁶ Al respecto, cabe señalar que los diferentes análisis que abordan la incidencia del programa sobre las tasas de actividad muestran el bajo impacto de la medida. Boffi (2013) afirma que la AUH (así como el programa de Inclusión Previsional) no produjo un aumento de la tasa de inactividad a nivel agregado. En el mismo sentido, Bertranou y Maurizio (2012), entre otros, coinciden en que la AUH no tuvo efectos desalentadores sobre la participación económica, la tasa de ocupación del hogar y la cantidad de horas trabajadas.

política (Logiudice 2017; s/f). A su vez, la estrategia de activación orientada hacia los varones reproduce los patrones de género característicos de la política social y asistencial que los consolida en su rol de proveedores de los recursos monetarios del hogar, mientras que se sigue reservando para las mujeres las funciones de cuidado y el trabajo reproductivo.

De esta forma, la asistencia, aún devenida derecho, al seguir enmarcada en una estrategia de activación, se reveló incapaz no sólo de revertir el empobrecimiento iniciado en la década del 90¹⁷ En consecuencia, los hogares cubiertos por este tipo de prestaciones siguen registrando una mayor inestabilidad de ingresos y continúan padeciendo en mayor medida la pobreza, pese a haber abandonado la indigencia.

Modelos de intervención y neoliberalismo.

Dado que la AUH continuó considerándose como un atenuante de la pobreza –que no debía entorpecer la generación de “empleo genuino”–, es posible concluir también que la política social asistencial del período, al tiempo que asumió la responsabilidad de atender en forma sistemática a nuevas poblaciones, fijó un techo al potencial transformador de la nueva herramienta. En este sentido, el “piso de protección” brindado por la AUH, al alcanzar rápidamente su techo, opera, a la vez, como *mecanismo de reproducción* de condiciones de trabajo fuertemente precarizadas.

De este modo, aun cuando los gobiernos de orientación nacional-popular hayan promovido la re-regulación de las relaciones salariales a lo largo de todo el período, este tipo de argumento –que asumía la retórica de los derechos y la seguridad al tiempo que enfatizaba la “necesidad” de limitar la asistencia– implicó una relativa *naturalización de la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo*.

En este marco, pese a las políticas de intervención desplegadas por el Estado en materia económica y social durante esta etapa, la asistencia se mantuvo como un instrumento estatal de compensación *ex post* de las fallas del mercado de trabajo, antes

¹⁷ Aunque las mediciones oficiales en 2015 situaban la pobreza alrededor del 5%, los estudios extraoficiales de pobreza indicaban que la misma alcanzaba aproximadamente 6 veces más (Lozano y Raffo, 2016: 5). A su vez, el empleo precario llegaba casi a un tercio de la fuerza laboral (Observatorio de la Deuda Social Argentina 2015).

que como un instrumento capaz de intervenir favorablemente sobre él. En este sentido, la orientación que se le imprimió a la política asistencial continuó revelando un carácter marcadamente secundario y, por ende, *subsidiario*.

Desde el punto de vista de esta investigación, la limitación de los alcances de la asistencia también constituyó entonces el establecimiento de un *dique de contención al proceso de re-regulación de la condición salarial, promovido por el propio kirchnerismo*. En este orden de ideas, vale recordar que las políticas neoliberales no promueven solamente el desempleo sino, ante todo, el trabajo precario y flexible, por lo que una política de “inclusión social a través del empleo” (Roca 2011) no implica *per se* la puesta en cuestión del proyecto neoliberal.

Al mismo tiempo, aunque la AUH conllevó una *aseguración* importante y totalmente novedosa de la asistencia, no implicó una equiparación de la población con aquella protegida por medio de los mecanismos de regulación salarial. Por el contrario, si se compara a la población destinataria con otros grupos poblacionales, se puede observar que los procesos de aseguración y, por ende, de inclusión social se llevaron a cabo en *condiciones de relativa desigualdad*, entre otras cuestiones, por las restricciones e incompatibilidades que, más allá de su carácter masivo, evidenciaron las nuevas intervenciones.

Por lo expuesto, es posible concebir el modelo de intervención asistencial gestado desde la crisis como un “híbrido” que combina elementos novedosos con características típicas de la asistencia de los 90 (Logiudice 2017; 2011; s/f). En este orden, puede ser caracterizado como un proceso de profundos cambios –que mejoraron relativamente los ingresos y las condiciones de vida de los sectores más empobrecidos- pero que no produjeron una ruptura completa con el proyecto político neoliberal.

Palabras finales

Por último, es preciso reafirmar la necesidad de distinguir dos debates teóricos: el relativo al carácter de *derecho* de la AUH y el que se refiere a la *universalidad*. En este orden de ideas, resulta importante destacar que la configuración de una prestación en

términos de derecho no necesariamente representa avances respecto a la universalización de la asistencia y/o a la política social, sino que bien puede constituir un proceso que permanezca ceñido a la atención de la población específica, usualmente, aquella de menores recursos.

Asimismo, es necesario no sólo reconocer la existencia de procesos de institucionalización de derechos al interior de la propia asistencia social (que no siempre fueron debidamente considerados por la literatura de la política social), sino también de *advertir la presencia de políticas de reconocimiento de ciertos derechos aún en el marco de estrategias neoliberales de activación de los trabajadores* (Logiudice s/f). Este último punto resulta particularmente significativo para comprender que la institucionalización de ciertos marcos jurídicos más progresivos puede resultar insuficiente para garantizar la transformación sustancial de las condiciones de existencia de los sectores populares, dado que el derecho no se opone *tout court* a la desigualdad social.

Luego, las transformaciones de la política social asistencial y su vínculo tanto con los procesos de construcción de la legitimidad política y de atención a la conflictividad social que expresan las hibridaciones de la política social, permiten *ratificar la importancia del Estado como lugar de articulación política del proyecto neoliberal*, que referimos en la Introducción, por oposición a lo que sostienen quienes asocian el neoliberalismo con el denominado “Estado mínimo” e, incluso, a quienes lo conciben como una estrategia pos social y desestatizada de Gobierno (Rose 1997; 2007). Respecto de estos últimos, es imperioso poner en relación las concepciones que identifican al neoliberalismo con las prácticas de formación de sujetos activos en su propio autogobierno (Rose 2007) con los *mecanismos estatales* que garantizan el fortalecimiento del polo del capital frente al trabajo, entre ellos, aquellos que operan en el campo de la política social.

Finalmente, estas transformaciones también ratifican el *carácter creativo* que adquieren los procesos de neoliberalización, capaces de adecuarse a los diferentes contextos históricos y sociales regionales. En el caso argentino, las adaptaciones que experimentó la política asistencial se relacionan con la llegada al Gobierno de una fuerza política con base electoral en sectores populares. También se vinculan con el derrotero de

los movimientos sociales de las últimas décadas, en especial de organizaciones de trabajadores desocupados, y en general, con la trayectoria política y organizativa de los trabajadores argentinos.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2006. "La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de "opciones preferenciales por los pobres" ". En Luciano Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Los Polvorines: Editorial Prometeo- UNGS.
- Andrenacci, Luciano. 2001. "La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires". *VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo "Reforma del Estado y de la Administración Pública"*. CLAD, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre.
- 2002. "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de" la intervención social del estado en la Argentina contemporánea". En Luciano Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (pp. 163-188). La Plata: Ediciones Al Margen- UNGS.
- Arceo, Nicolás; González, Mariana; Mendizábal, Nuria y Basualdo, Eduardo. 2010. *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempo de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel.
- Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora. 2011. "La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?" *Revista Margen*, 61, 1-16.
- Basualdo, Eduardo; Arceo, Nicolás; González, Mariana y Mendizábal, Nuria. 201). "La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación" (*Documento de Trabajo*, N° 7). Buenos Aires: CIFRA-CTA.
- Bertranou, Fabio (coord.) 2010a. *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: OIT.

- 2010b. "Presentación en Panel La Asignación Universal por Hijo y las tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias monetarias condicionadas". *Ciclo de conferencias: Asignación Universal por Hijo*. Asociación Argentina de Políticas Sociales y la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, Buenos Aires, junio.
- Bertranou, Fabio y Casanova, Luis. 2012. *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana. 2012. *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un "sistema" con tres componentes* (Research Brief N° 30), Brasilia: Centre for Inclusive Growth.
- Boffi, Santiago. 2013. "Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina" (*Avances de Investigación N° 16*). Buenos Aires: CITRADIS.
- Brenner, Neil; Peck, Jamie y Theodore, Nik. 2010. "After globalization" *Globalizations*, 7 (3), 327-345.
- Calvi, Gabriel y Carla Zibecchi. 2006. "¿Epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva reorientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios posibles ante la consolidación del Plan Familias". *Revista Laboratorio/on line*. Recuperado de http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/19_4.htm.
- Coraggio, José Luis. 1996. "Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales de crédito". En Susana Peñalva y Alejandro Rofman (comp.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*, (pp. 123-210). Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana. 1999. "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa". *Revista Desarrollo Económico*, 39 (154), 195-214.
- Craig, David y Porter, Doug. 2006. *Development beyond Neoliberalism? Governance, poverty reduction and political economy*, New York: Routledge.

- Danani, Claudia y Hintze, Susana. 2010. "Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo". *Revista Reflexión Política*, 12 (24), 18-29.
- 2011. "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Claudia Danani y Susana Hintze, *Protecciones y desprotecciones del trabajo. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 9-29). Los polvorines: UNGS.
- Duménil, Gérard and Lévy, Dominique. 2004. "The Neoliberal (counter) Revolution". En Alberto Saad-Filho y Deborah Johnston (ed.), *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 9-20). London: Pluto Press.
- 2005. "The nature and contradictions of neoliberalism". En Leo Panitch, Colin Leys, Alana Zuege y Martijn Konings (ed.), *The globalization decade. A critical reader*, (pp. 245-274). United Kingdom: Merlin Press.
- Féliz, Mariano y López, Emiliano. 2012. *Proyecto neodesarrollista en Argentina. ¿Modelo nacional-popular o nueva etapa en el desarrollo capitalista?* Buenos Aires: Editorial El Colectivo-Herramienta.
- Fernández, Ana Laura; Gallo, Marcos; González, Mariana y Scavini, Marcela. 2010. *La Asignación Universal por Hijo. El Régimen de Asignaciones Familiares frente a la fragmentación del mercado de trabajo* (Documento de Trabajo N°12). Buenos Aires: CENDA.
- Fleury, Sonia. 1998. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los '90". *Revista Nueva Sociedad*, 156, 72-94.
- 1999. "Reforma del estado en América Latina ¿Hacia dónde?" *Revista Nueva Sociedad*, 160, 58-80.
- Foucault, Michel. 2007. *El nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gago, Verónica y Sztulwark, Diego. 2009. "Notes on Postneoliberalism in Argentina". *Development Dialogue*, 51, 181-190.

- Gilbert, Neil. 2002. *Transformation of the Welfare State: the Silent Surrender of the Public Responsibility*. New York: Oxford University Press.
- Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa. 1994. *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi, Estela. 1997. "Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano". En Ernesto Villanueva, *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina* (pp. 375-399). Bernal: UNQUI.
- 2003a. "El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina en la década" del'90. Revista *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1 (4), pp. 27-48.
- 2003b. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame [I]*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Handler, Joel. 2003. "Ciudadanía social y *workfare* en Estados Unidos y Europa Occidental: de status a contrato". En Javier Lindenboim y Claudia Danani, Claudia (coord.), *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada* (pp. 169-204). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Harvey, David. 2005. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia. 2011. "La reforma de las Asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En Claudia Danani y Susana Hintze: *Protecciones y desprotecciones del trabajo. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-183), Los polvorines: UNGS.
- Huo, Jingjing; Nelson, Moira y Stephens, John. 2008. "Decommodification and activation in social democratic policy; resolving the paradox". *Journal of European Social Policy*; 18(1), pp. 05-20.
- Jessop, Bob. 2008. *El futuro del estado capitalista*. Madrid: Catarata.
- Kessler, Gabriel y Roggi, María Cecilia. 2003. "Argentina: Programas de superación de la pobreza y capital social. La experiencia argentina de los 90", *Seminario Capital Social y programas de superación de la pobreza: Lineamientos para la acción*, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, noviembre.

- Larner Wendy. 2000. "Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality". *Studies in Political Economy* 63, Autumn, 5-25.
- Lo Vuolo, Rubén. 2009. *Asignación por Hijo* (Serie Análisis de Coyuntura N° 21). Buenos Aires: Ciepp.
- 2010a. *El Programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país* (Documento de Trabajo N°75). Buenos Aires: Ciepp.
- 2010b. *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en américa latina. Un análisis en base al 'Programa Bolsa Familia' y a la 'Asignación Universal por Hijo para la Protección Social' de Argentina* (Documento de Trabajo N° 76). Buenos Aires: Ciepp.
- Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina. 1999. *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Madrid: Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, Alberto y Rodríguez Enríquez, Corina. 2002. *La inseguridad socioeconómica como política pública: transformaciones del sistema de protección social y financiamiento social en la Argentina*. Buenos Aires: Ciepp.
- Logiudice, Ana. 2011. "Pobreza y neoliberalismo. La asistencia social en la Argentina reciente". *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de sociología*, 1(1), 61-90.
- 2017. "La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores". En Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coord.), *La trama de las políticas sociales: estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- s/f. "La Asignación Universal por Hijo: alcances y límites de la protección social argentina actual". En Alberto Cimadamore, Anete Ivo, Carmen Midaglia y Alexandra Barrantes (organizadores) *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina Welfare States*. México: Editorial Siglo XXI (en prensa).
- Lozano, Claudio y Raffo, Tomás. 2016. *Apuntes para la pobreza II*, Buenos Aires, IEF-CTA.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo. 2014. "Cuando baja la marea: los cambios en las protecciones sociales en América Latina en el siglo XXI". *Horizontes Latinoamericanos. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales del Mercosur educativo* 3 (1), 13-35.

- Moreno Márquez, Gorka. 2008. "La reformulación del estado de bienestar: el *welfare*, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas". *Revista de Servicios Sociales* (Donostia), 43, 143-154.
- Murillo, Susana. 2008. *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañon*. Buenos Aires: CLACSO.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina. 2015. *Calidad del Empleo y Riesgo del Desempleo*. Recuperado de <http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2016-observatorio-Figura2-Empleo-precario.pdf>
- Panigo, Demian y Médici, Florencia. 2013. "El sistema de seguridad social en Argentina. Transformaciones recientes en perspectiva histórica". *Revista Perspectivas sobre el estado, las políticas y la gestión*, 1(1), 112-136.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora. 2013. *Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos* (Serie Políticas Sociales 184). Chile: Cepal-UNICEF.
- Peck, Jaime y Tickell, Adam. 2002. "Neoliberalizing Space". *Antipode*, 34 (3), 380-404.
- Repetto, Fabián. 2001. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Prometeo: Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano. 2006. "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la construcción de la política social argentina". En Luciano Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 289-337). Los Polvorines: Editorial Prometeo –UNGS.
- Roca, Emilia. 2011. "Asignación Universal por Hijo (AUH). Extensión de las Asignaciones Familiares". *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 1 (1), 29-43.
- Roca, Emilia; Cappelletti, Beatriz; Langieri, Marcelo, Muscolino, Monica y Soto Clarisa. 2003. Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. ¿Política de empleo o política social?". *6to. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Asociación de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina, agosto.
- Rose, Nicolás. 1997. "El gobierno en las democracias liberales 'avanzadas': del liberalismo al neoliberalismo". *Revista Archipiélago*, 29, 25-40.

- 2007. "¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio del gobierno". *Revista Argentina de Sociología*, 5 (8), 111-150.
- Rose, Nikolas and Miller, Peter. 1992. "Political Power beyond the State, Problematics of Government". *The British Journal of Sociology*, 43 (2), 173-205.
- Saad-Filho, Alberto y Johnston, Deborah. 2005. "Introduction". En Alberto Saad-Filho, Alberto y Deborah Johnston (editores): *Neoliberalism. A Critical Reader* (pp. 1-6), London: Pluto Press.
- Sojo, Ana. 2007. "La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales", en *Revista de la Cepal*, 91, 111-131.
- Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci. 2006. "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Luciano Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, (pp. 17-79). Los Polvorines, Editorial Prometeo UNGS.
- Svampa, Maristella. 2005. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Vilas, Carlos María. 1997. "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo". *Revista Desarrollo Económico*, 36 (144), 931-952.
- Thwaites Rey, Mabel. 2011. "El dilema del Estado en América latina tras la hegemonía neoliberal". *América Latina. Revista del Doctorado en Procesos Sociales y Políticos de América Latina*, 10 (2º semestre).