

Pobreza y Neoliberalismo:

La asistencia social en la Argentina reciente

Ana Logiudice

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Resumen

La vuelta a primer plano del estado argentino a partir de la crisis de 2001/2002 puede ser visibilizada en las políticas sociales asistenciales, destinadas a atender la cuestión de la pobreza. La multiplicación del gasto público y, particularmente, la notable ampliación de los niveles de cobertura grafican este fenómeno, abriendo nuevos interrogantes sobre el grado de alejamiento de la política social respecto de la matriz neoliberal. Como intento de acercamiento a la problemática, este trabajo analiza un conjunto de programas sociales desde la triple perspectiva de la focalización del gasto, la exigencia de condicionalidades para la percepción de la ayuda social y la participación de las organizaciones sociales, considerados como los ejes centrales del abordaje neoliberal, que se organizó en torno del imperativo político de contener los efectos desmercantilizadores del otrora Estado Social.

Palabras clave: Pobreza; neoliberalismo; asistencia; desmercantilización.

Abstract

The return to the foreground of the Argentine state since the crisis of 2001/2002 can be visualized in the welfare social policies, destined to attend the matter of poverty. The multiplication of the public cost and, particularly, the remarkable extension of the cover levels manifest this phenomenon, opening new questions on the degree of distance of the social policy with respect to the neoliberal matrix. As an attempt of approach to the problematic, this article analyzes a set of social programs from the triple perspective of the focusing of the cost, the exigency of conditions for the perception of the social aid and the participation of the social organizations, considered the central axes of the neoliberal approach, that was organized about the political imperative to contain the demercantilizing effects of the once Social State.

Keywords: Poverty; Neoliberalism; Assistance; demercantilization.

Introducción

Este documento analiza el devenir de la política social asistencial argentina a partir de la crisis de los años 2001/2002 en adelante. Para ello se presentan un conjunto de programas sociales alimentarios y de empleo subsidiado nacionales y locales destinados a la población pobre, representativos de la asistencia social en su conjunto, que han dado carnadura a dicha política, con el objeto de discutir en qué medida la intervención asistencial propia del período se ha alejado del paradigma neoliberal de abordaje de la cuestión social.

En este sentido, entendemos al neoliberalismo como un proyecto político orientado al restablecimiento de las condiciones para la acumulación de capital y la restauración del poder de clase (Harvey 2005). El mismo, que en la Argentina se consolidó en la década de los noventa, ha tenido como condición de posibilidad una reformulación del rol del estado que, por oposición a la forma keynesiano benefactora, debía ceñirse a la defensa de los derechos de propiedad, el imperio de la ley y las instituciones del libre mercado y el libre comercio (Harvey 2005). De este modo, la restauración del poder de clase conllevó una profunda reestructuración del conjunto de intervenciones sociales del estado, efectuada a expensas de la fuerza de trabajo (Harvey 2005). En consecuencia, el advenimiento del neoliberalismo implicó el desmantelamiento de los mecanismos que reglaban la condición salarial, favoreciendo la desregulación y flexibilización del mercado de trabajo (Jessop 2002; 2003). Paralelamente, comenzó a operarse un proceso de remercantilización tanto del sistema de seguridad social, como de la provisión de servicios sociales universales, fundamentalmente educación y salud, que afectaron especialmente a los sectores asalariados. Dicha política se encontraba en línea con las políticas de privatización propias del neoliberalismo que, de esta forma, además de quebrar las redes estatales de solidaridad, convertía las mismas en oportunidades de negocios para el capital. Finalmente, parte de las antiguas responsabilidades estatales en materia de reproducción de las condiciones de vida de los sectores populares fueron transferidas a las comunidades, a los fines de atender las necesidades de aquellos que no podían acceder vía mercado, cuyo número crecía al paso que aumentaban la desocupación y la pobreza. Como consecuencia de este fenómeno, las intervenciones sociales del estado experimentaron un proceso de creciente asistencialización (Andrenacci 2001).

De lo expuesto hasta aquí se infiere que consideramos a las intervenciones sociales como un tipo de política estatal que, desde el punto de vista de su objeto de acción, se caracteriza por actuar sobre las condiciones de vida y reproducción de la vida de la población (Danani 1996; 2009). Al interior de las intervenciones sociales del estado puede distinguirse la política laboral, que interviene primariamente regulando las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo, de la política social propiamente dicha, que opera sobre la distribución secundaria del ingreso (Danani 1996; 2009). Es dable notar que si bien la relación social de capital o las relaciones salariales en su conjunto, solo existen en virtud de que el estado les presta garantía estructural (O'Donnell 1984), la distribución secundaria, como momento lógico de la distribución, se caracteriza por existir exclusivamente en virtud de la mediación estatal (Danani 2009). Por este motivo, se concluye que la política social definida de esta forma constituye “un momento inmediatamente político del proceso de distribución y, por lo tanto, de acumulación” (Danani 2009: 32). En consecuencia, dentro del conjunto de políticas estatales, las políticas sociales tienen un rol distintivo en la creación de un orden como totalidad y, por tanto, en la reproducción de la organización capitalista que, por lo demás, se encuentra en permanente tensión entre desposesión e igualdad jurídica/libertad. De este modo, las políticas sociales “como políticas de Estado condensan la hegemonía” (Grassi 2003: 25).

La política social de tipo asistencial se refiere a aquella intervención sobre la distribución secundaria del ingreso destinada a atender a los sujetos nula o escasamente integrados a la condición salarial (Soldano y Andrenacci 2006). Conceptualmente, la misma también puede distinguirse de la prestación de servicios sociales universales que, si bien ha beneficiado largamente a los sectores sociales asalariados, no han sido éstos sus beneficiarios exclusivos. De esta forma, la asistencia social constituye a la población que no se encuentra en condiciones de integrarse plenamente al sistema productivo.

El paradigma neoliberal de intervención sobre la cuestión social se caracterizó por la preeminencia de los criterios de focalización del gasto en la población indigente, la exigencia de condicionalidades –generalmente laborales (Jessop 2003)– para la percepción de la ayuda social, por lo demás, consistente en el suministro de mínimos biológicos para la reproducción social (Álvarez Leguizamón 2006) y llevada a cabo con la participación de las organizaciones sociales comunitarias.

La focalización del gasto conllevó mayor selectividad de la política pública, reduciendo los niveles de cobertura, lo que puso en cuestión la condición de ciudadanía, resultante de la imposición de criterios meritocráticos basados en la acreditación de la situación de pobreza como condición para la percepción de la asistencia. Ella asumió cada vez más una forma transitoria, organizada por ‘programas’ de duración discrecional, en lugar de la permanencia característica de los sistemas de bienestar fundados en principios de reconocimiento de derechos ciudadanos.

La exigencia de condicionalidad, por su parte, contribuyó a la focalización de los recursos, ya que la contraprestación laboral requerida por los programas y organizada mediante la participación comunitaria, impedía la canalización de la ayuda a quienes se encontraban efectivamente empleados. De este modo, la política social asistencial del neoliberalismo –focalizada, condicionada y de bajo monto de los bienes transferidos– persiguió en forma permanente el objetivo primario de no afectar aquello que se consideraba como el libre juego del mercado de trabajo y contribuyó, de esta forma, al reforzamiento del poder de clase y la acumulación de capital. Por último, la participación de las organizaciones comunitarias, imprescindibles para la implementación de los proyectos de contraprestación laboral tendientes a la focalización, también autorizó la descarga de parte de la responsabilidad estatal en lo atinente a la reproducción de las condiciones de vida, a la vez que favoreció la multiplicación del control social y la desmovilización de los grupos sociales que oponían resistencia.

Así, desde la perspectiva teórica que asumimos, consideramos pertinente poner de relieve que la pretensión central de la política social asistencial neoliberal, en forma consistente con los lineamientos centrales de este proyecto orientado a reforzar el poder de clase, consiste en priorizar la atención de los sujetos no integrados al mercado de trabajo, con la voluntad expresa de no alterar el funcionamiento de éste (crecientemente flexibilizado y desregulado), es decir, con la intención permanente de limitar los efectos

desmercantilizadores que, mediante la regulación de la condición salarial y la provisión de servicios sociales universales, había alcanzado el Estado de Bienestar (Offe 1988; Esping Andersen 1993).

El paradigma neoliberal de política social asistencial que describimos se impuso en la Argentina en el marco de los procesos de reforma del estado implementados en los años noventa. Su centralidad fue in crescendo a medida que se hicieron visibles las consecuencias económicas, sociales y políticas del ajuste estructural, que deterioraron abruptamente los niveles de vida, multiplicando sin precedentes los índices de pobreza y desempleo, en particular a partir de la crisis de los años 2001 y 2002.

A continuación, se caracterizarán las nuevas intervenciones gestadas en la crisis, que serán analizadas desde la triple perspectiva de la focalización, la exigencia de condicionalidad y la participación comunitaria, con el objeto de evaluar los alcances de los cambios acaecidos respecto de los postulados del paradigma neoliberal. Más adelante se examinarán las transformaciones operadas por la asistencia en el contexto de la recuperación económico-social y la estabilización política vislumbrada hacia mediados de la década. Luego, se analizarán las implicancias de las iniciativas implementadas en forma reciente por la administración kirchnerista, en especial, la Asignación Universal por Hijo, para finalmente, en el último apartado, extraer las correspondientes conclusiones respecto del interrogante que motiva esta indagación, es decir, el grado de alejamiento de la matriz neoliberal de asistencia.

Desde el punto de vista metodológico, los programas serán considerados teniendo en cuenta las siguientes dimensiones: presupuesto, fuente de financiamiento, características de la prestación, objetivos, destinatarios, requisitos de acceso y condiciones de permanencia y características de su funcionamiento –incluyendo la participación de las organizaciones sociales–, de modo tal de dar cuenta de su evolución en los términos de focalización/desfocalización, condicionalidades y participación sociocomunitaria. Para ello el análisis de los datos relativos a condiciones socioeconómicas, información presupuestaria y marco normativo será complementado con la realización de entrevistas en profundidad a informantes clave, particularmente funcionarios políticos y administrativos nacionales y locales y referentes de organizaciones sociales, tanto de aquellas vinculadas a los movimientos de desocupados como de las tradicionales organizaciones de base territorial comunitaria.

La masificación de la asistencia: entre la focalización y la desfocalización y la paradójica participación de las organizaciones sociales

La profundización de la crisis económico-social de principios de la década originó una nueva ola de conflictividad y movilización social que terminó afectando el sistema político representativo. Los nuevos gobiernos que asumieron, al igual que aquellos que lograron estabilizarse en los niveles subnacionales, pusieron en marcha un conjunto de medidas, mayoritariamente de corte asistencial, destinadas a atender la grave situación social y, al mismo tiempo, contener los efectos deslegitimadores de la crisis. A nivel nacional, la inter-

vención se organizó en torno de un programa de empleo subsidiado –el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados–, mientras que los niveles provinciales y locales se consagraron a la asistencia alimentaria. En ambos casos, las intervenciones estuvieron signadas por el vínculo tejido con las organizaciones sociales, tanto con las de viejo cuño y largamente vinculadas con los partidos políticos tradicionales, como con los nuevos movimientos sociales, emergentes de las políticas de ajuste estructural de la década previa, cuyo poder de movilización se multiplicaba al tiempo que se agravaba la crisis.

Empezaron a emerger actores sociales, por fuera de los tradicionales y que no había programática, ni dirigentes, ni funcionarios, ni pensadores, que los contenga. Entonces, el estallido fue general". (Testimonio 1, Ex funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

La emergencia y consolidación de nuevos actores acabó por reconfigurar la política social, dada la evidente pérdida de peso de las organizaciones sociales vinculadas con los partidos políticos tradicionales, que largamente habían administrado las estructuras de la asistencia social. Paradójicamente, dichos actores habían sido promovidos por las políticas sociales neoliberales que favorecían la ‘autogestión comunitaria’ (Álvarez Leguizamón 2006):

Si a mí venía el Secretario General del Partido Justicialista de la [circunscripción electoral] veintidós no tenía ningún valor para mí, no representaba nada. En cambio venía el comedor no sé cuánto de la villa dieciocho, sí. Era un actor de verdad. Entonces, efectivamente, no sólo había un discurso en favor de la representación social per se, alejada de la política, sino que además los actores sociales tenían capacidad de resolución. Cosa que no ocurría con los políticos, sin ninguna duda. (Testimonio 2, Ex funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires).

El Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar consistía en un subsidio de \$ 150 otorgado a jefes de hogar desempleados con hijos, que podía ser percibido a cambio de la realización de una actividad de contraprestación laboral o terminalidad educativa. El Poder Ejecutivo Nacional se hacía cargo de los pagos de los subsidios, mientras que la selección de los perceptores y la organización de las actividades de contraprestación laboral quedaban a cargo de los municipios, conjuntamente con las organizaciones sociales comunitarias.

Desde el punto de vista cuantitativo, el Programa alcanzó un nivel de masividad inédito –superior a los dos millones de personas–, aún cuando su cobertura de la población pobre distó de ser suficiente. Así, diversos estudios indican que el Plan abarcó a un cuarto de la población pauperizada y a aproximadamente un tercio de los hogares indigentes (Cortés, Groisman y Hoszowski 2002).

La centralidad política alcanzada por el Programa de Jefes y Jefas de Hogar se reflejó en los recursos presupuestarios asignados al rubro ‘acciones del empleo’, desde donde se financiaba el programa, que crecieron 10 veces entre 2001 y 2002 (Ministerio de Economía y Finanzas 2001; 2002).

Los mínimos requisitos exigidos por el Programa –entre los que se contaba la tenencia de hijos a cargo y la situación de desocupación, demostrable a partir de una declaración jurada – aunados al imperativo político de acallar la conflictividad social estuvieron en el origen de esta masificación de la asistencia social sin precedentes (Golbert 2004). Tal amplitud, por su parte, puso en cuestión la posibilidad operativa de controlar los requisitos documentales que garantizaban la selectividad que propugnaban las intervenciones neoliberales clásicas. Lo mismo ocurrió con la verificación del cumplimiento de la contraprestación laboral, que debía ser llevada a cabo en el marco de actividades organizadas por instituciones públicas u organizaciones sociales.

Como resultado de este proceso se evidencia entonces un resquebrajamiento de selectividad, que permitió la inclusión de población pobre, no necesariamente indigente, en el Programa, ya que solo el 57% de los perceptores se encontraba en condiciones de pobreza extrema (Cortés et al 2002). Esta situación condujo a una desfocalización (Andrenacci, Ikei, Mecle y Corvalán 2006), a nuestro juicio parcial y transitoria, que se vio reforzada por el debilitamiento de la exigencia de contraprestación laboral. No obstante, el programa persistió orientado a los hogares pobres en general y, en especial, a las mujeres (Cortés et al 2002). Su número alcanzó valores cercanos al 60%, de las cuales un tercio no se encontraba activa con anterioridad a su inclusión en el Plan (Roca, Schachtel, Behro, y Langieri 2005). Ello contravino lo estipulado por la normativa, que formalmente orientaba la intervención hacia la atención de la población desocupada, favoreciendo la desfocalización.

Desde el punto de vista del impacto del Plan sobre el ingreso de los hogares perceptores, cabe señalar que algunos estudios estiman que su implementación habría implicado una reducción del 27,5% de la cantidad de personas indigentes y del 5,1% de personas pobres (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2002). Asimismo, la misma fuente indica que el ingreso de los hogares indigentes se habría incrementado en un 46,4% y los pobres un 16,4%. El reducido impacto sobre la pobreza se vincula con el escaso monto del subsidio transferido. De este modo, más allá de la desfocalización relativa provocada por el relajamiento normativo, la fijación de la prestación en una suma que se encontraba muy por debajo de los mínimos biológicos de reproducción continuó impulsando a la población perceptor a concurrir al mercado de trabajo para completar sus ingresos.¹

Asimismo, los procesos aludidos respecto de la focalización y la contraprestación concluyeron por reconfigurar la relación entre el estado y las organizaciones sociales. Por un lado, si bien estas últimas participaron ampliamente del proceso de inscripción, la masividad de la crisis alentó la inclusión programática de una parte de la población pobre que carecía de vinculación orgánica con éstas. Ello implicó una transformación importante respecto de

¹ Así, según estudios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2002), dos tercios de los varones y un tercio de las mujeres beneficiarios desarrollaba actividades laborales precarias e informales.

los programas de empleo subsidiados que, como el Trabajar, precedieron al Jefes y que se habían caracterizado por vehiculizar la asistencia social exclusivamente por medio organizaciones sociales.

Para compensar este desplazamiento parcial, los poderes públicos otorgaron a las organizaciones facultades crecientes en materia de organización de las actividades de contraprestación y relajaron los controles relativos a su efectivo cumplimiento. Asimismo, el mismo imperativo de legitimación permitió que se incluyeran como perceptores a sujetos con diversos grados de vinculación con organizaciones sociales de perfil marcadamente opositor al nuevo gobierno, como los grupos piqueteros de tipo autonomista o trotskista. Ello así, aún cuando estos movimientos sociales no dejaron de ser objeto, al mismo tiempo, de una política represiva tendiente a minar la resistencia social a las políticas de ajuste de la posconvertibilidad.

Ante la crisis, la primera carta fue reforzar la coerción, la respuesta represiva, la intimidación, la patoteada.. Después, lo que pasa que el plan, si bien no fue un plan universal, fue masivo. Ahí se da un salto a los famosos 2 millones de Jefes y Jefas. Entonces, en la masividad, se podían dar el lujo de abrir la convocatoria y abrirla al movimiento también'. (Testimonio 3, referente Movimiento de Trabajadores Desocupados).

En este caso, en mi opinión, lo que predominó no fue la exclusión. Los Intendentes no hicieron de esto solamente los míos. Porque, en realidad, podían entrar todos. Lo más que pueden haber hecho es cargar primero los suyos. Pero no excluyó a nadie, porque se podía seguir inscribiendo. (Testimonio 4, Funcionario Ministerio de Trabajo de la Nación).

El involucramiento de ciertas organizaciones sociales también fue alentado como forma de brindar mayor legitimidad al programa, mediante la creación de los llamados Consejos Consultivos en los diversos niveles institucionales, encauzando la participación en los cánones deseados por el sistema político. Tal participación, sin embargo, fue disímil. Aquellas de perfil más contestatario y autonomista manifestaron resistencias a integrarse a los Consejos, rechazando cualquier intento de cooptación estatal, en oposición a las organizaciones piqueteras más dialoguistas. Otras organizaciones participaron, pero manteniendo los niveles de confrontación, la que se vio ahora exacerbada por la pretensión estatal de controlar la administración de los recursos transferidos a las organizaciones.

Paralelamente, los niveles locales pusieron en marcha programas de asistencia consistentes, mayoritariamente, en transferencia directa de alimentos. Según algunos estudios la importancia de la cobertura de estas intervenciones fue tal que aproximadamente dos tercios de los perceptores del Plan Jefes estaban alcanzados por las mismas (Roca et al 2005). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, que carecía de programas previos de reparto de alimentos a familias, la distribución se canalizó, en casi dos tercios, por intermedio de las organizaciones sociales, tanto 'viejas' como 'nuevas', que seleccionaban a los perceptores y

realizaban las entregas de mercadería. Cabe agregar que la normativa del programa se dictó recién un año más tarde de su puesta en marcha. De este modo, su ejecución se caracterizó por una casi total ausencia de requisitos de acceso y permanencia, es decir, por una desfocalización desde el punto de vista formal. Ello confirió al Programa una masividad también inédita, al alcanzar las 40 mil personas en el año 2002.

No había ninguna posibilidad para meternos en otra discusión que no fuera la puesta en marcha de un programa de esas características: que fuera universal, que fuera de ingreso simple, que fuera de prestación única, que la prestación fuera regular [...]. Había que tomar esa decisión inmediatamente, cosa que hicimos. (Testimonio 1, Ex funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad).

A mí me parece, fue desordenada y con formas antiguas, pero que se dio bastante respuesta. Es más, siento que se revoleó más comida de la necesaria. Y cuando digo revoleó, digo revoleó. Pero estaba todo el día cortada Avenida de Mayo, todo el día. (Testimonio 5, Ex Legisladora de la Ciudad)

Las transformaciones de la asistencia y sus consecuencias

Las intervenciones asistenciales implementadas durante la crisis se caracterizaron por una desfocalización relativa, que estuvo pragmáticamente orientada, es decir, impulsada por la exigencia de sostener la gobernabilidad y la legitimidad. Tal desfocalización, aún cuando trascendió el mandato neoliberal de atención de la población indigente, distó no obstante de asemejarse a un proceso de universalización, tal como algunos autores han sostenido (Andrenacci, et al 2006). Antes bien, aquello que se observa es el abandono de su carácter reduccionista y, en consecuencia, el paso de una política asistencial gerencial y selectiva a otra de tipo tradicional (Grassi 2003), más discrecional, aunque a niveles ampliados.

Por otra parte, como los montos salariales y de los subsidios y bienes se mantuvieron bajos, el lento crecimiento del empleo no alcanzó a producir mejoras significativas en los indicadores de pobreza, ni menos aún, en la distribución del ingreso (Pautassi, Rossi y Campos 2003), a lo que debe agregarse el impacto causado por la inflación que siguió a la devaluación (Del Bono y Gaitán 2005).

De este modo, la política asistencial continuó con su tinte compensatorio, en este caso, reparatorio de los efectos de la crisis económica y social que siguió a las políticas de ajuste estructural de la década previa. Por ende, no llegó a dotarse de ninguna institucionalidad que la acercara a un sistema de protección de derechos de carácter permanente y universal, manteniéndose siempre lejos de los estándares legales mínimos para garantizar un nivel de vida adecuado (Pautassi et al 2003).

En cuanto a la contraprestación, ella mostró un carácter multifacético. Por un lado, su exigencia normativa expresaba la orientación neoliberal de la política, que enfatizaba la necesidad del cumplimiento de una actividad, como forma de autofocalizar el programa

exclusivamente en los desempleados y garantizar, de ese modo, el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. En un sentido ideológico más amplio, la contraprestación expresaba la persistencia de la concepción según la cual la asistencia social debía ser distribuida exclusivamente entre los pobres que pusiesen de manifiesto su voluntad de trabajar. Este carácter meritocrático entraba, una vez más, en clara colisión con la lógica contractual del ahora desarticulado estado de Bienestar y, aún con los propios postulados del programa que se presentaba retóricamente como un ‘derecho de inclusión social’.

Sin embargo, los alcances socioeconómicos de la crisis y la agudización de la conflictividad política diluyeron fácticamente la exigencia de contraprestación, por lo que su cumplimiento fue dispar. Muchas organizaciones se limitaron a una inclusión meramente formal de los perceptores en sus actividades, quienes así se garantizaban la continuidad en el cobro del subsidio. Ello se convertía en un modo de demostrar la capacidad de movilización de las organizaciones y bastaba, de este modo, para acceder a una porción mayor de los recursos públicos, aumentando su ascendencia al interior de los sectores populares. Otras organizaciones, en cambio, impulsaban la realización efectiva de actividades laborales en el marco del plan, de manera que la contraprestación fue resignificada y convertida en la vara que medía el compromiso de los sujetos con la organización. Por otra parte, las responsabilidades delegadas en las organizaciones no hacían sino incrementar su poder de incidencia sobre el sistema político, a la vez que, en el caso de las agrupaciones más orientadas al trabajo productivo y comunitario, la vigencia de la contraprestación fortalecía los vínculos sociales entre dichas organizaciones y sus militantes. Sin embargo, la filiación neoliberal de la obligación de contraprestación conllevó límites en términos de construcción política, al obligar a las organizaciones a adaptarse a las exigencias programáticas derivadas de volverse ‘ejecutoras de proyectos’.

La negociación de cuotas de planes, aunque reforzó el poder de condicionamiento de las organizaciones frente al sistema político, siempre se dio en condiciones de subordinación. Su participación dependió siempre de su mayor o menor afinidad político-ideológica con el gobierno y, en términos generales, no alcanzó la definición de los criterios rectores de las intervenciones programáticas.

Asimismo, las características de los planes y su forma de implementación acentuaron la competencia territorial con los históricos liderazgos locales, asociados a los partidos tradicionales. También afectaron la dinámica entre las mismas organizaciones sociales de los sectores populares. Su relación comenzó a estar signada por la competencia interna por el control de los recursos, lo que implicaba una disputa por el acaparamiento de los perceptores de los programas. Ello profundizó la fragmentación del campo popular y, a la postre, favoreció la desmovilización y quebró sus niveles de resistencia.

Finalmente, los bajos montos de los subsidios y la obligación de realizar una contraprestación, aunque no alcanzaron para autofocalizar restrictivamente las intervenciones, tampoco contribuyeron a limitar la vigencia del imperativo remercantizador de la fuerza de trabajo. Ella continuó obligada a recurrir al mercado de trabajo (todavía reducido e informal) para la obtención de los ingresos necesarios mínimos para la reproducción básica de las condiciones de vida, lo que fue favorecido por un magro y precario pero progresivo incremento del empleo, resultante de la recuperación ulterior de la actividad económica.

En los casos en los que la contraprestación efectivamente se cumplió, el tipo de trabajo realizado y su contribución a la formación y capacitación del trabajador siguió siendo exigua. Finalmente, su potencial como herramienta capaz de reconstruir la autoestima individual y colectiva de los trabajadores desocupados siguió dependiendo de las características de la organización que llevaba a cabo la actividad.

Los cambios en el escenario político y la ‘nueva’ política social asistencial

A nivel nacional, la llegada al gobierno del kirchnerismo representó cambios respecto de los lineamientos de política social asistencial sostenidos hasta el momento. Por un lado, la conducción del Ministerio de Desarrollo Social fue encomendada a la hermana del Presidente, Alicia Kirchner, lo que da la pauta de la importancia atribuida al área, que además fue reformulada de modo tal de reunir bajo tres ejes de acción (alimentario, transferencias monetarias y economía social) la pluralidad de programas existentes con anterioridad. No obstante, el Programa de Jefes continuó en la órbita del Ministerio de Trabajo.

Respecto del Plan, la intención del gobierno de Kirchner –al igual que aquella de los últimos tiempos de Duhalde– fue aquella de hacer cumplir las actividades de contraprestación con un propósito múltiple. Por un lado, se sustentaba en la esperanza de favorecer la inclusión socio-productiva de los sectores excluidos. Paralelamente, esta iniciativa permitía tanto aumentar el control sobre las agrupaciones como forma de legitimar el Programa ante los ojos de los organismos internacionales de asistencia para el desarrollo. Finalmente, era una forma de enfrentar a la opinión pública proveniente de los sectores medios, cada vez más alejada de las demandas de los sectores populares, distanciada de las organizaciones sociales y, por ende, refractaria a la intervención estatal de asistencia social. De este modo, el proceso de depuración del Programa, tendiente a reducir el número de perceptores, fue acompañado de una práctica de sistematización de la contraprestación que, sin embargo, se tornó operativa y políticamente inviable. Ello favoreció la adopción de programas de economía social y, más tarde el reemplazo de las actividades laborales por acciones educativas y de capacitación laboral.

La concreción simultánea del otorgamiento del préstamo del Banco Mundial dejó su impronta en la gestión del Jefes de Hogar. Según el organismo, el Programa había permitido tejer una red de asistencia efectiva para contener la crisis, aunque evidenciaba problemas de focalización. De este modo, el otorgamiento del préstamo estaba condicionado a la efectiva

realización de las actividades de contraprestación (World Bank 2002). A la vez, se acordaba con el gobierno argentino una metodología para determinar el monto de las prestaciones, las que debían mantenerse lo suficientemente bajas como para no desalentar la búsqueda de empleo (World Bank 2002).

La necesidad de religar a los perceptores con la actividad laboral también se plasmó en la creación de otra herramienta de intervención, esta vez diseñada localmente y carente de financiamiento externo, como fue el Plan Manos a la Obra. El mismo consistía en subsidios para la compra de maquinaria a organizaciones sociales, a las que además se proveía de asistencia técnica para la presentación de proyectos de economía social y desarrollo local.

Mediante este Programa, el nuevo gobierno creaba un instrumento para financiar las incipientes actividades productivas que se habían multiplicado durante la crisis, impulsadas, en muchos casos, por los propios movimientos sociales. De esta forma, el gobierno buscaba también acercar posiciones con los grupos piqueteros, favoreciendo la cooptación de los más afines, que se completaba mediante la designación de referentes de éstas en áreas gubernamentales. Por otra parte, el acercamiento con las organizaciones sociales permitía contrapesar el poder de la estructura municipal del peronismo bonaerense, todavía ligada al ex Presidente Eduardo Duhalde. En un sentido más amplio, el Plan posibilitaba dar carnadura al discurso de corte productivista sostenido durante la campaña electoral. Así, la intervención estatal receptaba los cambios experimentados los últimos años en la forma de problematizar la cuestión de la falta de empleo, cada vez más asociada, desde la crisis de las reformas neoliberales y el modelo de convertibilidad, a la necesidad de recrear el entramado productivo.

No obstante, la necesidad de proveer ingresos a los sectores populares impulsó a las instancias gubernamentales a financiar actividades productivas de individuos sin vínculos orgánicos con organizaciones sociales. De este modo, el Programa asumió dos modalidades de implementación: una destinada a las organizaciones, particularmente gestionada a nivel nacional y otra, consistente en subsidiar actividades de grupos de individuos asociados para la ocasión, administrada predominantemente por medio de los Municipios. Mientras que en el primer caso, la intervención estatal pivotaba sobre la trayectoria política y organizativa de los movimientos sociales, en el segundo, la intervención asumía un cariz más tecnocrático, que soslayaba la importancia de los aspectos organizativos implicados en los procesos cooperativos que se buscaba alentar y, en cambio, concebía al programa como una herramienta orientada a la generación de fuentes alternativas de ingresos, especialmente destinada a otorgar mayores recursos de gestión de tipo asistencial a las instancias municipales. Asimismo, la canalización de recursos a los niveles locales operaba como compensación a los intendentes frente a los nuevos liderazgos emergentes en los territorios, mientras que se nacionalizaba la interlocución con los movimientos sociales.

En cuanto a las formas de intervención local, los programas alimentarios de la Ciudad también fueron sometidos a un reordenamiento administrativo mínimo que consistía,

fundamentalmente, en exigir y verificar un mínimo de documentación de los perceptores, sometiendo a mayores controles a las organizaciones sociales que canalizaban recursos del programa. No obstante, ello no se tradujo en la reducción del número de hogares receptores, que por el contrario se multiplicó. Así pues, la desfocalización formal persistió y tampoco se impusieron contraprestaciones ni condicionalidades.

Asimismo, y concluido lo más agudo de la crisis, el gobierno local recuperó la iniciativa –que el estallido social había pospuesto– de poner en marcha un programa de transferencias monetarias directas a familias pobres, las que podrían comprar alimentos en comercios minoristas barriales.

La iniciativa, denominada Vale Ciudad, generó reacciones adversas en algunas organizaciones sociales, que temían la merma en su poder de intermediación. De este modo, la implementación del plan se limitó a algunas áreas geográficas de la Ciudad y se redefinió para contener las demandas de las organizaciones sociales. Más allá de ello, el carácter que asumía la asistencia y la forma en que ésta se organizaba limitaban en parte la discrecionalidad de las organizaciones, pero también de las autoridades en materia de otorgamiento.

La forma de incorporación de los perceptores conllevó la persistencia del cariz deslocalizado –aunque con una cobertura geográfica muy restringida–, puesto que la normativa postulaba como población objetivo del Programa a las familias en situación de vulnerabilidad, sin mayores precisiones técnicas para su identificación y selección. En igual sentido, si bien formalmente se establecieron condicionalidades –siempre de tipo educativo y sanitarias–, la aplicación de sanciones por incumplimiento fue laxa o, directamente, nula.

Recuperación económica, reflujo de la movilización y programas de transferencias condicionadas

Al tiempo que se producía la recuperación relativa de los indicadores socioeconómicos de desempleo y pobreza extrema, y en consonancia con los lineamientos de los organismos financieros internacionales frente a los cuales se tramitaban nuevos préstamos, el gobierno decidió la implementación de dos nuevos programas sociales destinados a suceder al Programa de Jefes de Hogar.

La decisión fue impulsada por la crítica que tanto los organismos financieros internacionales como la Iglesia –de la que se hacían eco los medios masivos de comunicación– profesaban al Programa de Jefes de Hogar. Los bancos sostenían la necesidad de crear una herramienta de tamaño “más manejable” (World Bank 2006: 26), ya que se consideraba que el Plan Jefes se había convertido “el área más crítica de [...] política” (Banco Interamericano de Desarrollo 2005). La Iglesia, por su parte, advertía acerca del mal ejemplo que representaba la ausencia de contraprestación en el Plan de Jefes de Hogar, que no creaba “cultura del trabajo” (La Nación 2005).

En el año 2004 se aprobó la norma por la cual se creaba el Plan Familias. A él debían ser traspasados todos aquellos perceptores del Plan Jefes que, por contar con tres o más

hijos a cargo, eran considerados pobres no empleables. Para los Jefes empleables se preveía la incorporación a planes de formación y capacitación para el empleo. No obstante, la efectiva instrumentación del Plan Familias recién se dio el año siguiente, mientras que el Seguro de Capacitación y Empleo, se puso en marcha en el año 2006, una vez acordados sendos créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, respectivamente.

El Plan Familias dependía del Ministerio de Desarrollo Social. Consistía en un subsidio de \$100, más un adicional de \$25 por hijo, hasta alcanzar la suma máxima de \$200, destinado a los perceptores del Jefes que tuviesen tres o más hijos. A cambio, las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar. La percepción de la ayuda era compatible con otros ingresos, siempre que los mismos no sobrepasasen el salario mínimo, vital y móvil. Cabe destacar que la titularidad del subsidio era asignada a la mujer, a quien de esta forma se responsabilizaba del cuidado de los hijos.

Con la implementación del Plan Familias, el gobierno nacional incorporó una nueva forma de intervención sobre la cuestión de la pobreza, en consonancia con aquello que acontecía en el contexto regional, basada en la masificación de las transferencias condicionadas para familias pobres. Así, durante los años 2003 a 2008, el Plan Familias-Ingreso para el Desarrollo Humano acaparó entre un sexto y un quinto de los recursos del Ministerio de Desarrollo Social (Ministerio de Economía y Finanzas 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008), convirtiéndose en uno de los instrumentos de política más importantes del área. Asimismo, en el año 2008, la cantidad de familias atendidas había ascendido a las 700.000 (Ministerio de Economía y Finanzas 2008).

El financiamiento externo fue acordado con el objeto de “reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la expansión y consolidación de programa de subsidios focalizados en las familias más pobres” (Banco Interamericano de Desarrollo 2005: 1).

Así, el Plan Familias promovía un refuerzo de la focalización, al condicionar los desembolsos del préstamo al cumplimiento de los criterios de elegibilidad y permanencia. También operaban en este sentido, los restantes requisitos acordados con los organismos de asistencia, tales como la bancarización de los pagos efectuados a perceptores, la asunción de una nueva metodología para elegirlos –basada en la generalización de un índice un índice de variables (*proxy means*) para estimar el ingreso que reemplazase la autofocalización propia de la contraprestación laboral, ahora ausente– y la mayor participación de las municipalidades en la administración del Programa (Banco Interamericano de Desarrollo 2005). Estos lineamientos evidenciaban, a la vez, una clara aprobación de lo actuado hasta el momento por las autoridades políticas nacionales, que venían buscando reducir el número de hogares atendidos por el Programa de Jefes.

Como bien indican Calvi y Zibecchi (2006), el lanzamiento del Plan Familias constituyó una estrategia para bajar el nivel de participación de las mujeres –que conformaban el grueso de la población perceptora del Jefes de Hogar–, proponiéndoles la vuelta al encierro

doméstico y asignándoles un rol marcadamente reproductivo. Así, el Plan Familias no requería de la contraprestación laboral sino el cumplimiento de condicionalidades educativo sanitarias, dado que estaba destinado a población considerada no empleable. La ‘población objetivo’ de mujeres inactivas evitaba la generación de “desincentivos importantes al empleo o la formalidad” (Gasparini y Cruces 2008: 8). Ello, aunado a los bajos montos de la transferencia, garantizaba entonces la persistente focalización de los recursos en la población pobre. Asimismo, los limitados montos de las transferencias, que aunque superiores al Jefes seguían siendo exiguos en relación a la canasta básica, explican el escaso impacto del Programa en términos de reversión de la pobreza (Gasparini y Cruces 2008).

Paralelamente, se observa una preocupación por el cumplimiento de las nuevas formas de condicionalidad establecidas para la percepción del subsidio que, como se dijo, dejó de estar asociada al desarrollo de una actividad pseudo laboral. Esta transformación se vinculaba estrechamente a la asunción de que el crecimiento económico no se traduciría ya en forma inmediata en mejora en las condiciones de vida, reconociendo implícitamente las limitaciones de la “teoría del derrame”. En su lugar, se reeditaron las nunca abandonadas nociones de capital social y desarrollo humano, cuya “acumulación” por parte de los sectores populares debía favorecerse mediante una focalizada intervención estatal.

Por otra parte, la condicionalidad educativo-sanitaria tenía la virtud de recrear el discurso meritocrático y, de este modo, legitimar socialmente la aplicación de políticas sociales asistenciales, especialmente importante en un contexto de creciente demanda de normalización institucional (Svampa 2008) –sobre la que se basaba la deslegitimación social del accionar de las organizaciones piqueteras– y de resquebrajamiento de los lazos político sociales que se habían incipientemente tejido entre los sectores populares y los sectores medios.

Finalmente, cabe observar que el fin de la contraprestación laboral tenía un atractivo todavía mayor para las áreas gubernamentales: limitar el poder condicionante ejercido por las organizaciones sociales, al disolver las ligazones que la normativa establecía entre el receptor y la agrupación, habilitando la retracción de su participación. Este corrimiento de las organizaciones se completaba mediante la implementación de la bancarización absoluta del cobro del subsidio, que impedía su intermediación.

De esta forma, el acento puesto en la integración social por medio de la producción y el trabajo, alumbró la pretensión de distinguir, al interior de la población pobre, entre quienes se hallaban en condiciones de retornar al mercado de trabajo y los pobres considerados inempleables, lo que resultó acorde con la estrategia de los organismos financieros internacionales. Así, con el lanzamiento del Seguro de Empleo y Capacitación, destinado a absorber la población del Programa de Jefes de Hogar considerada empleable, las autoridades de la cartera laboral enunciaban su voluntad de regresar a la función de promoción de lo que se entendía como una “política activa de empleo”, es decir, una intervención tendiente a actuar por el lado de la oferta de fuerza de trabajo.

El Seguro comenzó su implementación en el año 2006, una vez acordado un préstamo proporcionado por el Banco Mundial, especialmente consagrado al financiamiento de la apertura de las Oficinas de Empleo y al pago de los subsidios de la población que realizase dichas actividades.

El Programa consistía en una asistencia monetaria de carácter no contributivo, destinada a trabajadores desocupados otorgada por un plazo de dos años, que ascendía a la suma de \$225, para luego descender a \$200. A cambio de la percepción, los receptores debían desvincularse del Plan Jefes y llevar a cabo acciones de formación, inserción laboral o autoempleo. A diferencia de su predecesor, el Seguro establecía un límite de 2 años de duración para la percepción del subsidio.

Como es posible observar, la nueva herramienta de intervención también buscó redefinir el rol de los movimientos sociales, que perdían injerencia en la contraprestación. A la vez, la instrumentación de esta herramienta dotaba a los intendentes, de quienes dependerían finalmente las Oficinas de Empleo, de un nuevo recurso político de corte asistencial, del que carecían aquellas agrupaciones que habían ido emergiendo e instituyendo liderazgos locales antagónicos.

El gasto insumido por el Programa se ubicó en torno del 2% del total de lo ejecutado por el Ministerio de Trabajo (Ministerio de Economía y Finanzas 2006; 2007; 2008) y contó con un financiamiento internacional importante, de alrededor de u\$s 350 millones, aportados por el Banco Mundial. Con éste se acordó que los progresivos desembolsos estarían sujetos al grado de cumplimiento de las metas y condiciones establecidas, entre ellas, la descentralización municipal del programa y la efectiva cumplimentación de las actividades de contraprestación (World Bank 2006).

Al año 2009, el Programa contaba con algo más de 93.000 perceptores y se habían producido ya más de 71.000 bajas, de las cuales solo el 20% se había incorporado al empleo formal, mientras que dos tercios de los beneficiarios se habían desvinculado como resultado del cese del Convenio (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2009). Para el mismo período, sin embargo, más de 383.000 personas continuaban en el Programa de Jefes de Hogar (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 2009). Tales cifras permiten inferir la existencia de dificultades para operativizar el traspaso de los perceptores de un Programa a otro, debido a la resistencia de la población a incorporarse a un plan que, a diferencia del precedente, aún cuando proporcionase un ingreso levemente superior, tenía una limitación temporal.

Si bien la normativa de este Programa se tornó más flexible que la de sus predecesores –autorizando la compatibilidad de ciertos ingresos monetarios e incorporando la posibilidad de realizar actividades de autoempleo–, el Programa representó el regreso a los criterios de focalización y contraprestación laboral. La vigencia de ciertos principios rectores neoliberales se observa en la reducción del universo de perceptores, el límite temporal para la vigencia de la prestación y el establecimiento un monto de subsidio que alentaba la participación de la fuerza de trabajo en el mercado laboral, todo lo cual, sin embargo, no

bastó para incidir significativamente en el problema del empleo. A ello debe agregarse que la debilidad política heredada –que la recuperación económica solo resolvió parcialmente– motivó el incumplimiento de la normativa, provocando prórrogas en la prestación y, por otro lado, favoreciendo el establecimiento de programas que actuaban como mecanismos alternativos de provisión de legitimidad –pero con menor nivel de visibilidad–, en particular, el Programa de Empleo Comunitario. El mismo había sido creado en el contexto de la crisis y tenía similares características que el Jefes de Hogar, aunque con menor cantidad de requisitos de acceso. Las exiguas exigencias permitían la incorporación de población con necesidades y características disímiles, lo que favorecería también su utilización discrecional por parte de las instancias municipales y, en ocasiones, directamente, por el estado nacional, que había tomado en sus manos la interlocución con las organizaciones sociales afines pero enfrentadas con los liderazgos territoriales tradicionales.

Paralelamente, la desarticulación del Jefes de Hogar fue acompañada de una reformulación del Programa Manos a la Obra, producida desde el año 2005, cuando el Ministerio de Desarrollo Social definió la necesidad de enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Los mismos debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, que debía definir la problemática de la economía social en la región y priorizar los proyectos de acuerdo a su perfil socioproductivo.

La reformulación del Programa buscaba mejorar la definición técnica de los proyectos, estableciendo metas, objetivos y nuevos circuitos administrativos de aprobación. Ello implicaba el establecimiento de una nueva dinámica los proyectos productivos que resultaban de asociaciones individuales, a los que se buscaba religar con lo que se definía como necesidades productivas de cada localidad, ya que se observaban falencias en la gestión del Programa, particularmente en su versión “individual”, que tendía a *forzar el asociativismo*.²

Asimismo, el Plan suponía la pretensión de enmarcar en un formato más técnico la relación con las organizaciones sociales, dentro de las cuales seguían siendo beneficiadas aquellas más afines al gobierno, que accedían con mayor facilidad al presupuesto disponible. Por otra parte, el fortalecimiento de las instancias locales de gestión conllevaba una mayor descentralización de la ejecución de la política, lo que conduciría a una creciente injerencia de los municipios. Ello se encontraba en línea con el pensamiento por entonces hegemónico en materia de política social asistencial y, además, ayudaba a consolidar una estructura política de tipo territorial.

No obstante, el funcionamiento efectivo de las Mesas locales de actores no condujo a una participación masiva de las organizaciones sociales y la elaboración de los Proyectos de

² El término corresponde a dos entrevistados (Testimonios 6 y 7), ambos funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Integración asumió un carácter marcadamente administrativo. Luego, más allá de la pretensión de mayor institucionalización, el Programa continuó denotando evidentes dificultades en materia de capacidades de gestión que obstaculizaban el monitoreo y la supervisión de los proyectos, lo que complotaba contra el seguimiento esperado de metas y objetivos.

En los niveles locales, por su parte, se observa a partir del año 2005 una progresiva transformación de los programas de distribución de bienes alimenticios –que se habían instrumentado al calor de la crisis de 2001– en programas de transferencias monetarias condicionadas, lo que tampoco produjo rechazos sociales masivos.

En la Ciudad de Buenos Aires, este proceso coincidió con el lanzamiento del Programa de Ciudadanía Porteña– Con todo derecho, originariamente denominado ‘Indigencia Cero’ que consistía una transferencia monetaria a familias pobres mediante la utilización de una tarjeta magnética a ser empleada exclusivamente en compra de alimentos por parte de familias vulnerables residentes en toda la Ciudad, siempre a cambio del cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias. La bancarización del programa garantizaba su generalización territorial, ampliando en forma inédita los niveles de cobertura.

La denominación del programa así como la estrategia comunicacional seguida para su implementación apuntaban a presentarlo como un derecho universal. La apelación a la ‘ciudadanía’ buscaba distanciarlo de las prácticas clientelares tradicionalmente asociadas a los programas sociales asistenciales y, comparado con sus predecesores, su extensa escala prestacional favorecía dicha forma de visualización.

Sin embargo, lejos de la universalidad, la nueva herramienta de intervención sobre la pobreza representó un reforzamiento de los criterios de focalización. Aunque los niveles prestacionales permanecieron altos, tendieron a disminuir con relación a los de la crisis, como resultado de la extensión de los requisitos y aplicación de los ‘tests de no pobreza’. Finalmente, el condicionamiento de los ingresos a la realización de los operativos de inscripción clausuraba el programa, sujetándolo a una modalidad tecnocrática y gerencial de implementación que, a su vez, buscaba legitimarlo frente a los sectores medios urbanos.

La *ascepcia*³ pregonada desde el programa –como así también por los planes nacionales– denota cambios en los sentidos atribuidos a la política social asistencial y sus herramientas características de acción sobre la pobreza bajo el período. Una vez finalizada la crisis, la política social no solo buscó contener socialmente la conflictividad emergente de los sectores populares sino que al mismo tiempo persiguió la aceptación de las capas sociales más acomodadas, que demandaban normalidad institucional y se volvían crecientemente detractoras, tanto de las nuevas formas de manifestación y organización que había prohijado la crisis, como de las propias intervenciones estatales destinadas a atender la cuestión de la pobreza.

3 El término corresponde a un entrevistado (Testimonio 8, Coordinador de Programa, Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad).

La crisis financiera internacional y el nuevo escenario político: ¿camino alternativo para la política social asistencial?

El triunfo electoral de Cristina Kirchner no supuso en lo inmediato mayores transformaciones de la política social asistencial. Durante el primer año y medio de gestión, signado por el enfrentamiento con los productores agropecuarios y con los sectores medios urbanos, la política asistencial permaneció atada a la necesidad de continuar el proceso de desarticulación del Programa Nacional de Jefes de Hogar. De este modo, siguieron en sus puestos las autoridades ministeriales de Trabajo y Desarrollo Social y también persistió la práctica de designar como funcionarios políticos a los referentes de algunas organizaciones piqueteras afines al gobierno. Asimismo, tampoco se crearon nuevos programas asistenciales de alcance masivo ni se transformaron sustancialmente los existentes, mientras que los montos de los subsidios permanecieron bajos, aún pese a los reajustes parciales, que nunca alcanzaron para compensar la pérdida de poder adquisitivo que producía la inflación.

Las transformaciones más importantes recién ocurrieron como resultado de la derrota electoral que sufrió en gobierno a mediados del año 2009 –que alcanzó a históricos bastiones peronistas del Conurbano Bonaerense– y pueden ser explicados como anuncios tendientes a ampliar los alcances de la asistencia –en un contexto de crisis mundial–, pero también recuperar la iniciativa política, rearmar la estructura territorial y fortalecer las bases de legitimación del gobierno.

El Programa Argentina Trabaja, normado en agosto de 2009, consiste en un subsidio (bancarizado) de aproximadamente \$1.200 pesos por persona que, por medio de su integración a una cooperativa de trabajo, debe participar de la realización de alguna obra de infraestructura social de baja y mediana complejidad en barrios carenciados. Los perceptores deben ser personas sin ingresos familiares formales ni prestaciones jubilatorias, ni estar incluidas en programas sociales, pudiendo acceder, no obstante, a la Asignación Universal por Hijo, que fue la segunda iniciativa digna de mención gestada durante el período. Además de la remuneración mensual, los perceptores reciben una capacitación que incluye, entre otras cuestiones, el desarrollo de tópicos relacionados con el cooperativismo. Finalmente, los receptores cuentan con aportes jubilatorios y obra social para ellos y su grupo familiar.

Según su definición formal, el Programa se implementa en los territorios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, la tasa de desocupación y la capacidad logística del ente ejecutor, aunque en los hechos, el mismo se lleva adelante especialmente en el Conurbano Bonaerense y unas pocas provincias del interior. Las obras públicas a realizarse deben ser planificadas por las intendencias –en conjunción con el Ministerio de Planificación de la Nación–, que también deben inscribir a los postulantes, mientras que el gobierno nacional queda a cargo del financiamiento, la capacitación y la supervisión del Programa. De este modo, la selección de los perceptores recae en los municipios, que deciden quienes pasan a integrar las cooperativas, formalizadas luego por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

El plan también contribuye al fortalecimiento de las instancias municipales, con el objeto de afianzar una construcción territorial en crisis provocada a la derrota electoral del oficialismo. Fue éste el origen del rechazo que se generó entre las organizaciones sociales no afines al gobierno, cuyos miembros no fueron incluidos por las administraciones locales como perceptores del Programa. Ello indujo la movilización conjunta de organizaciones sociales que habían asumido estrategias políticas divergentes en los años posteriores a la crisis y experimentado grados diversos de acercamiento con el gobierno nacional. La participación de dirigentes piqueteros aliados con el oficialismo hizo crujir, una vez más, la histórica puja entre los grupos piqueteros afines al gobierno y el resto de la estructura político-territorial del peronismo.

Como consecuencia de la movilización social, las autoridades nacionales decidieron la reformulación del Programa, de modo tal de incorporar como perceptores a los sectores sociales vinculados a las organizaciones sociales no contenidas por las estructuras municipales. De este modo, se lanzó la denominada ‘etapa provincial’, que consiste en la realización de obras de refacción y construcción en tierras del estado provincial, localizadas pero no sujetas a la administración de los intendentes del Conurbano Bonaerense. Así, esta nueva herramienta, al igual que otras, termina bifurcándose e instituyéndose en formas de intervención diferenciada sobre la población pobre: una, destinada a atender a la población social y políticamente organizada –con interlocuciones establecida con el gobierno nacional– y otra, conformada por individuos aislados, sin lazos sociales de compromiso mutuo históricamente contruidos, gerenciada desde el nivel municipal.

No puede dejar de observarse que el monto de los subsidios, aunque todavía debajo de la Canasta Básica Alimentaria, es sustancialmente más alto que aquel del resto de las prestaciones vigentes y que su percepción se acompaña de ciertos beneficios propios de la seguridad social, tales como el descuento jubilatorio y la cobertura de salud. Sin embargo, la nueva herramienta consiste en un programa de empleo subsidiado, con similares características a los programas de este tipo imperantes en la década de los noventa. La verificación de la asistencia del trabajador ‘cooperativista’, su baja eventual y la realización de cruces con sistemas de información tributaria y social redundan en el fortalecimiento del criterio de focalización. Por otro lado, el Programa induce el retorno de la contraprestación laboral que, una vez más, consiste en la realización de obras de mantenimiento urbano a un bajo costo y sin requerir ni proveer extensas calificaciones a los trabajadores. Finalmente, las cooperativas no establecen el plan de trabajos, no fijan su modalidad de integración ni tampoco la disposición y la forma de utilización de los medios de producción. Tampoco preexisten temporalmente al programa, a excepción de aquellas que corresponden a los movimientos sociales, incorporados a la ‘etapa provincial’, por lo que las tareas gubernamentales de organización cooperativa no garantizan la superación de la atomización que caracteriza el acceso individual al Plan.

Sin embargo, la nueva apertura a las organizaciones sociales supone la reversión parcial de la tendencia inaugurada a mediados de la década cuando, al calor de la recuperación y el declive de la movilización popular, se orientó la intervención estatal en el sentido de minimizar su poder condicionante.

Allá [por las organizaciones sociales] hay un conocimiento de organización. [...]. Ellos ya tienen la idea, la historia de venir trabajando en organizaciones sociales, cosa que no te pasa en la municipal. En la municipal, hay personas sueltas... que recién está pudiéndose identificar con un nombre, con un grupo, que no están siempre juntos, que no tienen un espacio físico propio. [...]. Una vez que la persona está en la cooperativa, que se llama Jaureche, Cooperativa Pirulo, nosotros, desde el programa, empezamos a trabajar [informando] qué es una cooperativa, qué significa trabajar en cooperativas, todo lo que tiene que ver con el cooperativismo [...]. Se empieza a dar información a la persona, porque la persona está ahí, parado, diciendo: '¿Una cooperativa...?'. No se identifica. Entonces vos le tenés que entrar a dar información. (Testimonio 9, Asesor Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

De este modo, el Programa buscó acercarse a parte de los sectores populares extremadamente vulnerables que se habían ido quedando al margen de las políticas asistenciales, en virtud de su lento pero progresivo achicamiento de cobertura. Asimismo, el Programa pretendía recrear lazos de reconocimiento entre esta población y el estado, promoviendo una organización colectiva, aunque limitada, desde el poder estatal, con el objeto de revertir la desafección política de los sectores populares evidenciada en la derrota electoral de 2009. Una vez más, la necesidad de recrear dicho vínculo con los sectores populares era presentada bajo el molde de la economía social y el cooperativismo, habida cuenta de la creciente ascendencia de los movimientos sociales que signó la crisis –nunca totalmente eclipsada– y, por ende, de la creciente legitimidad ganada por la retórica política vinculada con el cooperativismo.

Otra de las iniciativas digna de mención es la aprobación de la llamada Asignación Universal por Hijo, lanzada también con posterioridad a la derrota electoral y formalizada hacia fines de año por Decreto del Poder Ejecutivo. Consiste en una prestación monetaria no retributiva otorgada a uno de los padres de niños menores a 18 años o discapacitados de cualquier edad que no perciban asignación familiar y se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, percibiendo un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil. Cinco es el tope de asignaciones que puede recibir cada hogar, para cuya percepción se debe acreditar la realización de controles sanitarios, la vacunación y la escolaridad de los niños. El Programa es implementado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social y financiado con recursos del sistema previsional, incluyendo aquellos emergentes de la estatización de las Administradoras de Fondos de Pensión y Jubilación.

El lanzamiento de esta iniciativa también está orientado a concitar legitimación social, ampliando la cobertura de la política social a los sectores de extrema pobreza. En este caso, se trata de una herramienta con características visiblemente menos clientelares, dado

que presupone la ausencia de intermediarios, lo que favorece, al tiempo, la aceptación de la iniciativa por parte de los sectores medios y altos de la población.

La institucionalización del subsidio implicó, por parte, del gobierno, la recuperación de una demanda formulada por diversas organizaciones sociales y políticas desde fines de los noventa, respecto de la necesidad de implementar una política de ingreso ciudadano de carácter universal, como aquella que fuera elaborada por la Central de Trabajadores Argentinos. Por ello, el lanzamiento de la Asignación conllevó reposicionamientos en el arco opositor, de modo que quienes habían promovido iniciativas de ingreso se debatieron entre el cuestionamiento de la Asignación por no ser propiamente universal y carecer de relación con una amplia reforma tributaria y, por otro lado, la dificultad de ejercer la crítica, habida cuenta de la legitimidad que alcanzó la iniciativa, considerada como superadora de los mecanismos de intervención previos.

No obstante, cabe señalar la Asignación Universal por Hijo presenta particularidades auspiciosas respecto de los restantes programas de transferencias de ingreso generalizados luego de la crisis (Lo Vuolo 2009) y, consecuentemente, respecto del formato asumido por las políticas asistenciales. En particular, la definición de la población destinataria desvinculada de la condición de pobreza y reemplazada por la situación de desempleo o informalidad, conjuntamente con la referencia al salario mínimo, vital y móvil, limitan el carácter discrecional de la focalización y le restan selectividad al programa.

De esta forma, pese a no ser universal, el programa permite una expansión importante del número de perceptores, que alcanza a más de 3 millones y medio de niños (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2009; Agis, Cañete y Panigo, D. 2010; Roca 2010^a; Roca 2010b), es decir, casi el doble de los que eran abarcados por el Plan Familias. Por otra parte, el Programa aumenta el monto de las transferencias lo que explica su potencial impacto positivo en términos de reducción de los niveles de pobreza y, en especial, de indigencia. Si bien no se cuenta con estudios de impacto, las estimaciones estadísticas realizadas permiten suponer que con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, el ingreso de los hogares pobres ascendería de \$295 a \$538 y aquel de los pobres, de \$801 a \$1035. Ello implicaría una reducción de más de un quinto de la pobreza y aproximadamente la mitad de los indigentes, contribuyendo a la disminución de la brecha entre los ingresos de los diversos deciles de población (Roca 2010a y Roca 2010b).

Asimismo, el Programa cuenta con un presupuesto anual de 1.650 millones de dólares y es aquel que, al interior del contexto latinoamericano, insume el mayor porcentaje del Producto Bruto Interno (058%) y transfiere mayores montos a los perceptores (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2009).

No obstante, el Programa presenta conceptualmente problemas de focalización, habida cuenta de la dificultad que surge para determinar la condición de desocupado de los postulantes al beneficio. También resulta problemática la identificación de la población que trabaja en la economía informal que debe ser atendida por el programa, una de cuyas difi-

cultades más notorias radica en la imposibilidad de fiscalizar su nivel de remuneración. Como consecuencia de la ausencia de universalización, las diferentes formas en que los miembros del hogar se declaren o no pueden inducir exclusiones del subsidio, dejando fuera de él a grupos familiares que perciben ingresos apenas superiores al salario mínimo vital y móvil, frente a otras familias con ingresos no declarados y que se registren como desempleadas. Todo ello genera mayor segmentación de la población atendida por las instituciones públicas y no contribuye a combate del empleo informal (Lo Vuolo 2009).

En cuanto a la condicionalidad para la percepción de la asignación, otra de las críticas que ha recibido el programa consiste en que su incumplimiento acarrea la suspensión del subsidio, lo que termina perjudicando a los niños y niñas, en lugar de a los adultos, es decir, a la población cuyo bienestar se intenta promover. A juicio de algunos autores, ello denota la persistencia de un enfoque ‘asistencial-represivo’ de política social (Lo Vuolo 2009).

Comparativamente, el monto de las transferencias de la asignación Universal es todavía menor a aquellas efectuadas por ciertos programas locales. Así, el promedio transferido por la Asignación Universal es de \$ 266 (Roca 2010a; Roca 2010b) contra los \$ 373 que el Programa Ciudadanía Porteña ya traspasaba en 2009 (Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad 2009). No obstante, la nueva forma de definir la población objetivo, los modos de verificación de los requisitos de acceso y permanencia y el acceso de carácter continuo, permiten afirmar que la Asignación Universal, aún continuando con los lineamientos de los programas de transferencias condicionadas, alcanza una cobertura inédita y resulta una iniciativa superadora de las precedentes, que todavía persisten ligados a una focalización crecientemente selectiva. En consecuencia, puede afirmarse que la crisis de las políticas neoliberales y el deterioro económico social que las mismas generaron, parecen haber impedido a los sectores conservadores trabar la implementación de la Asignación. A ello debe agregarse la siempre efectiva apelación al binomio madre-hijo como justificación de la intervención social del estado.

Conclusiones

De lo acontecido desde la ocurrencia de la crisis hasta la fecha, es posible identificar distintas etapas en la gestión de la política social asistencial argentina, destinada a atender a los sujetos nula o escasamente integrados por la vía del mercado de trabajo, cuyo número creció sin pausa desde la aplicación de las políticas de ajuste estructural de los noventa y se instituyó en el núcleo duro de la pobreza. Cada etapa presenta en mayor o menor grado de acercamiento con el paradigma neoliberal de asistencia social.

En un primer momento, que va desde el estallido de fines de 2001 hasta la recuperación económica de los años 2004 y 2005, la política social asistencial se encuentra fundamentalmente articulada en torno de los programas nacionales de empleo subsidiado y los planes locales de naturaleza alimentaria. Ambas intervenciones se han caracterizado por su masividad, en oposición a la selectividad propia de los programas focalizados de los noven-

ta, como resultado del imperativo político de acallar rápidamente la conflictividad social emergente.

Más allá de la puesta en cuestión de los principios rectores de la focalización y la contraprestación, el cariz neoliberal de la asistencia persistió. En este sentido, los programas, continuaron siendo herramientas de intervención transitorias y discrecionales, en lugar de articularse como derechos sociales, y nunca dejaron de ser equivalentes a mínimos biológicos de reproducción. Así, los bajos montos de los subsidios buscaron instrumentar una asistencia lo suficientemente amplia como para acallar la conflictividad social, pero a la vez lo bastante baja como para no afectar la dinámica del mercado de trabajo desregulado. Por esta misma razón, el imperativo remercantilizador de la fuerza de trabajo, aún en un contexto de crisis del empleo, continuó prevaleciendo. Por último, también persistió la política de inclusión subordinada de las organizaciones sociales. Sin embargo, mucho más masiva que en la década precedente y caracterizada por la participación de organizaciones más confrontativas, esta práctica produjo el efecto no querido de condicionar el funcionamiento del sistema político, que debió recostarse en la negociación con las organizaciones como forma de contrarrestar su creciente debilidad y lograr estabilizarse. Pero, pese a la magnitud de los recursos canalizados por su intermedio, la participación de los movimientos sociales no dejó de asumir un rol marginal respecto de lineamientos decisivos de la intervención pública asistencial.

Asimismo, aunque la implementación de programas de economía social buscó alentar el desarrollo productivo, estas intervenciones siguieron siendo marginales en el conjunto de la política social y permanecieron subordinadas a la dinámica de la política asistencial de atención de la pobreza. Así, se instituyeron, ante todo, en mínimas fuentes de provisión sustituta del ingreso y pretendieron contribuir al acercamiento de las organizaciones sociales como modo de desarticular la protesta social. Más aún, el lema de la economía social buscó revincular a sujetos y grupos con la realización de algún tipo de actividad productivo-laboral, mayoritariamente de escasa calificación –que también signó el devenir del resto de los programas masivos de empleo subsidiado–, por lo que no escapó a los lineamientos de los noventa.

La estrategia de revinculación con la actividad productivo laboral evidenció prontamente sus límites y exigió ser completada con una política de descomposición del universo de perceptores del Jefes de Hogar, para luego diseñar herramientas de intervención específicas para los considerados inempleables –respecto de los cuales se intentó un retorno al encierro doméstico– de los empleables, sobre los cuales continuó primando, una vez más, el imperativo de la focalización vía contraprestación y bajo monto de los subsidios. De esta forma, los programas de transferencias condicionadas –tanto nacionales como locales– que se impusieron durante este período, en parte merced a la asistencia financiera internacional, tampoco afectaron la dinámica del mercado de trabajo, por lo que carecieron efectos desmercantilizadores sustantivos. Por el contrario, el bajo monto de los subsidios continuó

obligando a la población económicamente activa de los hogares perceptores, ya parcialmente desvinculada de las organizaciones para la obtención de la asistencia, a redoblar su empeño en la búsqueda de trabajo –y formas alternativas de subsistencia– como forma de completar sus magros ingresos.

En consecuencia, los programas propios de la segunda etapa continuaron denotando un carácter transitorio, compensatorio y relativamente más selectivo, aún cuando las todavía vigentes consecuencias sociales de la crisis, impidieron la emergencia de condiciones políticas favorables para operar la desactivación de la cobertura básica masiva. Pese a tal insuficiencia, la nueva situación económica, social y política sí posibilitó la reconversión de los programas de transferencias de bienes en mecanismos individuales de transferencia. El reflujo de la movilización que produjo la recuperación económica iniciada a mediados de la década, conjuntamente con la persistencia de la amplia cobertura del Jefes de Hogar –aunque devaluado en su poder adquisitivo– complicó la resistencia de las organizaciones y promovió su desplazamiento relativo de la intermediación. La persistencia de la cobertura ampliada implicó una presencia estatal más activa en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre, aunque, a nuestro juicio, resultó insuficiente para configurar una nueva matriz de bienestar como argumentan otros autores (Mizra, Lorenzelli y Bango 2010).

Antes bien, las nuevas formas de intervención deberían ser contextualizadas en el marco de la denominada de la Segunda Reforma del Estado, promovida desde mediados de la década de los noventa por los organismos internacionales de crédito y asistencia al desarrollo. Éstos alentaron la implementación de políticas de intervención estatal más activa como modo de garantizar la continuidad de las reformas neoliberales, adaptando el paradigma dominante a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales impuestas por la crisis, que había provocado la necesidad de afianzar la gobernabilidad. En materia de política social, dichas intervenciones se materializaron en programas de transferencias monetarias –focalizadas y condicionadas– que, según algunos autores, dieron lugar a una etapa de neoliberalismo inclusivo (Ruckert 2009; Craig y Cotterell 2007).

Sin embargo, esta readaptación del neoliberalismo preconizada por los organismos internacionales contó con condiciones de recepción particulares en el caso argentino, que redundaron en una complejización de la propia matriz neoliberal de intervención social. Ello así ya que la financiación externa de los nuevos programas, aunque sujeta al cumplimiento de requisitos de focalización y contraprestación, no pudo ser acompañada de otro tipo de exigencias, tales como la continuidad de políticas privatizadoras⁴ que, por el contrario, encontraron un freno a manos de las nuevas autoridades políticas. Por otra parte, aún cuando los programas asistenciales locales más destacados del período siguieron priorizando el desarrollo del capital humano de los niños, en línea con lo preconizado por los organis-

4 Tal fue el caso de las exigencias contenidas en los programas sociales asistenciales implementados en América Central (Ruckert 2009).

mos, en forma paralela el gobierno nacional desarrolló una política de ampliación de las prestaciones del sistema previsional (Danani y Hintze 2010) que, entre otras cuestiones, favoreció la cobertura de los adultos mayores que, habiendo sido excluidos del mercado de trabajo, se habían visto imposibilitados de realizar los aportes necesarios para obtener su jubilación.

Estos lineamientos de política, parcialmente anclados en la adhesión al imperativo remercantizador de la fuerza de trabajo, se mantuvieron relativamente invariables durante la última etapa del gobierno de Néstor Kirchner y los primeros años de la presidencia de Cristina Fernández, hasta la inauguración de una nueva coyuntura política con la derrota oficialista en los comicios de mediados del año 2009. La misma motivó el lanzamiento de dos programas, claramente orientados a retomar la iniciativa política y, en especial, recuperar las bases electorales perdidas, en particular, en el Conurbano Bonaerense, dando respuesta a la progresiva pérdida de poder adquisitivo del ingreso, provocada por la inflación.

El primer programa de esta tercera etapa reprodujo los lineamientos básicos de los planes de empleo subsidiados generalizados en la década de los noventa, en especial, su configuración discrecional, destinada a rearmar una estructura político-territorial. Ello supone una vuelta sobre sus pasos de la política pública, luego de haber promovido el desplazamiento de la participación de las organizaciones sociales. No obstante, el Programa se distingue por el incremento del monto de las transferencias, que alcanza valores cercanos – aunque levemente menores – a los de la Canasta Básica Alimentaria y por la inclusión de ciertos beneficios sociales para los trabajadores, por lo que estas intervenciones, en comparación con los noventa, introducen algunos criterios orientados a asegurar a la población que accede a estos empleos subsidiados precarios. Por otro lado, se observa una nueva forma estatal de legitimar la intervención social del estado, que no alcanza ya a justificarse únicamente mediante los requisitos de orden meritocrático asociados a la pobreza, tan característicos de este tipo de planes. La asistencia debe, por tanto, arroparse del discurso de la economía social, heredado de la crisis, aún cuando la apelación al cooperativismo resulta más bien una práctica retórica antes que real.

No obstante, la escasa cobertura de este tipo de intervenciones, que exigen contraprestación, limita las posibilidades de asir a buena parte de la población que permanece en la pobreza y, consecuentemente, también restringen las posibilidades de capitalización político-electoral de la asistencia. La necesidad de contar con otro tipo de instrumentos – además, más aceptados por las capas altas y medias – contribuyó a la implementación de la Asignación Universal.

Entre sus rasgos se destacan el incremento del monto de las transferencias y una nueva forma de establecer la población cubierta por la asignación, determinada por la condición de desocupación o informalidad laboral. Sin embargo, a nuestro entender, esta nueva forma de delimitar la ‘población objetivo’ constituye una transformación importante pero parcial. Si bien esta modalidad de asir el universo de perceptores resulta menos discrecional

que los llamados ‘test de no pobreza’, que se instituyeron como instrumentos privilegiados para seleccionar a la población en el marco de los programas de transferencias generalizados durante los últimos años, el subsidio sigue estando focalizado en la población considerada pobre o vulnerable, de modo que la apelación al salario mínimo vital y móvil es más bien un nuevo indicador de la condición de vulnerabilidad. Asimismo, debe destacarse que la Asignación subsume al resto de los Programas, al obligar a los perceptores que se incorporan a renunciar a la mayor parte de la asistencia alimentaria que recibían. Ello implica que parte de su extensa cobertura se debe a la incorporación de quienes ya eran perceptores de otros planes de transferencias. Finalmente, al tinte focalizado que el programa conserva, se suma la persistente exigencia de cumplimentar con las condicionalidades que, por lo demás, asumen un carácter punitivo.

Asimismo, su financiamiento proveniente de los recursos aportados por el sistema provisional, implica privilegiar a la población más joven en detrimento de los adultos mayores. Resulta atendible entonces la advertencia según la cual

Esta opción generacional es absolutamente funcional a una política social que privilegia el subsidio a la formación de la fuerza de trabajo que favorece a los capitalistas pero que penaliza a la fuerza laboral que deja de ser necesaria para la valorización del capital. La confrontación entre grupos de pobres (en este caso, entre niñez y ancianidad) también es consistente con las recomendaciones de organismos internacionales con idearios afines al Consenso de Washington (Lo Vuolo 2009).

Aunque de naturaleza focalizada, debe ponderarse favorablemente la mayor institucionalización como derecho social que asume la Asignación –que también limita la discrecionalidad–. Ello permite afirmar que, aunque el programa no sea universal y persista orientado a la población pobre, su selectividad potencial es menor que aquella de los restantes programas de transferencia de ingreso. Finalmente, esta mayor perdurabilidad del Plan también radica en su forma de financiamiento que, pese a actuar en detrimento de otras poblaciones, se basa fundamentalmente en recursos nacionales, cuya disponibilidad presupuestaria, sin embargo, no está todavía asegurada en el mediano y largo plazo (Danani y Hintze 2010).

De este modo, consideramos que la Asignación Universal representa un punto de inflexión en materia de asistencia social, que permite considerarla como una forma de intervención asistencial de carácter híbrida, que combina una persistente –aunque menor– focalización con elementos que promueven una mayor protección de los sujetos asistidos. En un sentido, resulta todavía proporcionalmente más abarcativa de la población pobre que las políticas de empleo subsidiado que se gestaron en el contexto de la crisis, por lo que su impacto potencial respecto de la reducción de la indigencia es destacable. Asimismo, aún cuando las prestaciones implementadas no superen los mínimos biológicos de reproducción, esta iniciativa ha contribuido a catapultar al estado como responsable de la provisión de los mínimos de subsistencia, en detrimento de la delegación de responsabilidades que,

sobre el mercado, la comunidad y la familia, impulsaba el neoliberalismo. Por último, su gerenciamiento por intermedio del sistema de seguridad social ha dotado a la prestación de mayor institucionalidad, contribuyendo a poner en cuestión la transitoriedad propia de la asistencia neoliberal.

Así, podemos entender que la iniciativa de la Asignación Universal no solo ha complejizado el paradigma de la asistencia neoliberal, sino que ha contribuido a su propia hibridación. De este modo, aún cuando no estén claros sus efectos en términos de remercantilización/desmercantilización de la fuerza de trabajo y pese a la persistente asistencialización de la política social, es dable concluir que la asistencia –entendida como aquel sector de la política social destinado a atender a los sujetos excluidos del mercado de trabajo– ha experimentado un proceso de creciente institucionalización y aseguración, que excede su tradicional carácter compensatorio y residual, que fuera profundizado por el neoliberalismo.

La evolución futura del Programa, no solo en términos de cantidad de perceptores sino de montos transferidos a las familias, permitirá dimensionar –en base a análisis de impacto y no ya de estimaciones potenciales– sus efectos sobre el ingreso de los hogares y, consecuentemente, sobre la dinámica del mercado de trabajo. De igual modo, su contribución a la mejora de la distribución del ingreso y su continuidad temporal nos autorizará, sobre bases más sólidas, a concluir si se inclina hacia una matriz compensatoria o, por el contrario, se instituye en un aporte vital para la construcción de los consensos necesarios en torno de un proyecto político y una matriz de estado alternativa a la neoliberal.

Bibliografía

- Agis, Emmanuel, Carlos Cañete y Demian Panigo. 2010. “El impacto de la asignación universal por Hijo en la Argentina”. Obtenido 12 de diciembre de 2010. http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf.
- Álvarez Leguizamón, Sonia. 2006. “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’”. Pp. 81-124 en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, compilado por L. Andrenacci, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Andrenacci, Luciano. 2001. “La política social de los gobiernos locales en la región metropolitana de Buenos Aires”, Trabajo presentado en el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, noviembre, Buenos Aires.

Andrenacci, Luciano, **Lidia Ikei**, Elina Mecle y Alejandra Corvalán. 2006. “La Argentina de pié y en paz: acerca del Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea”. Pp. 181-211 en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, compilado por L. Andrenacci, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2005. Argentina. *Apoyo al Programa Familias (AR-L1006). Propuesta de préstamo*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

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”, en revista *Laboratorio/n line*, VII (19), obtenido el 4 de enero de 2009. http://laboratorio.fsoc.uba.ar/textos/19_4.htm.

Cortés, Rosalía; Fernando Groisman y Augusto y Hoszowski, Augusto. 2002. “Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes”, en *Revista Realidad Económica* 202: Pp. 1-17.

Craig, David y Gery Cotterell. 2007. “Periodizing Neoliberalism?”, en *Policy and Politics* 35: Pp. 497-514.

Danani, Claudia. 1996. “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”. Pp. 21-38 en *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, organizado por Susana Hintze, Buenos Aires, CEA/UBA.

——— 2009. “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. Pp. 25-51 en *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, organizado por Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio, Buenos Aires, Prometeo – UNGS.

Danani, Claudia y Susana Hintze. 2010. “Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo”, en *Revista Reflexión Política* 24: Pp. 18-29.

Del Bono, Cecilia y Flavio Gaitán. 2005. “Garantizar ingresos o empleo: un dilema de las políticas sociales y laborales de la política argentina posconvertibilidad”, ponencia presentada en el 7º Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, agosto.

Esping-Andersen, Gosta. 1993. *Los tres mundos del estado de bienestar*, España, Edicions Alfons El Magnanim.

Gasparini, Leonardo y Guillermo Cruces. 2008. “Programas Sociales en Argentina. Alternativas para una ampliación de la cobertura”, Documento de trabajo N° 77, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, La Plata.

Golbert, Laura. 2004. *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Grassi, Estela. 2003. *Políticas y problemas sociales en la Sociedad neoliberal. La otra década infame*, Buenos Aires, Espacio Editorial.

Harvey, David. 2005. *Breve historia del Neoliberalismo*, Madrid, Akal.

Jessop, Bob. 2002. *El futuro del estado capitalista*, Madrid, Catarata.

——— 2003: *From Thatcherism from new labour: Neoliberalism, workfarism, and Labour market regulation*, Obtenido junio de 2009. <http://www.lancs.ac.uk/fass/sociology/papers/jessop-from-thatcherism-to-new-labour.pdf>

La Nación. 2005. "Critican el Plan Jefes y jefas de Hogar", La Nación. 28 de Junio de 2005. Obtenido el 15 de febrero de 2010. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713638.

Lo Vuolo, Rubén. 2009. "Asignación por hijo", Serie Análisis de Coyuntura N°21. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social. 2009. *Monitoreo del Programa Ciudadanía Porteña*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2001. *Cuenta de Inversión Año 2001*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2002. *Cuenta de Inversión Año 2002*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2003. *Cuenta de Inversión Año 2003*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2004. *Cuenta de Inversión Año 2004*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2005. *Cuenta de Inversión Año 2005*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2006. *Cuenta de Inversión Año 2006*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2007. *Cuenta de Inversión Año 2007*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2008. *Cuenta de Inversión Año 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

----- 2009. *Nota Técnica N° 23. Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2002.: *Impacto del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Pobreza*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Secretaría de Empleo Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo.

----- 2009.: "Solicitud de Información sobre programas de empleo". Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Dirección Nacional de Promoción del Empleo.

Mizra, Cristian, Marcos Lorenzelli y Julio Bango (2010): *¿Es posible un nuevo Estado de Bienestar en América Latina? La reconfiguración de las matrices de bienestar en América Latina*. Fundación Carolina-CeALCI, Madrid.

O'Donnell, Guillermo. 1984. "Apuntes para una teoría del Estado". Pp 199-248 en *Teoría de la burocracia estatal*, compilado por Oscar Oszlak, Buenos Aires, Paidós.

Offe, Claus. 1988. *Contradicciones en el estado del Bienestar*, México, Alianza.

Pautassi, Laura; Julieta Rossi y Luis Campos. 2003. "Plan Jefes: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?", presentado en el 6° Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, agosto.

Roca, Emilia. 2010 a. Asignación Universal por Hijo para la protección social. Asociación Argentina de Políticas Sociales. Obtenido 12 de diciembre de 2010. http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf

----- 2010 b. “De la Sociedad de beneficencia a la Asignación Universal”. Universidad Nacional de General Sarmiento. Obtenido 23 de septiembre de 2010. http://www.ungs.edu.ar/areas/ciclo_debate_bibl_panel_2/n/biblioteca-multimedia-panel-2-.html.

Roca, Emilia; Lila Schachtel, Fabián Behro, y Marcelo Langieri. 2005. “Resultados de la segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados”, presentado en 7º Congreso Nacional de la Asociación de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Agosto.

Ruckert, Arne. 2009. “Periodizing Neoliberal Development Policy: From destructive ‘Roll Back’ and Constructive ‘Roll Out’ to Inclusive Neoliberalism”, ponencia presentada en The 81th Annual Convention of the Canadian Political Science Association, mayo.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci. 2006. “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”. Pp. 17-79 en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, compilado por L. Andrenacci, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

Svampa, Maristella. 2008. Cambio de Época. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

World Bank. 2002. *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of u\$s 600 million to the Argentine Republic for a Heads of Household Transition project. Report N°23710-AR*, Washington D.C: World Bank.

----- 2006. *Project Appraisal Document on a proposed loan in the amount of u\$s 350 million to the Argentine Republic for a Heads of Household Transition project. Report N°32463*, Washington D.C: World Bank.