

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

La política social asistencial 2001-2009: entre la economía social y la gerencia neoliberal.

Logiudice, Ana.

Cita:

Logiudice, Ana (2010). *La política social asistencial 2001-2009: entre la economía social y la gerencia neoliberal*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/260>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/edv>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La política social asistencial 2001-2009: entre la economía social y la gerencia neoliberal.

Mg. Ana Logiudice

Facultad de Ciencias Sociales – Facultad de Psicología

Ani1511@hotmail.com

Introducción.

En este documento se reconstruyen las transformaciones históricas experimentadas por la política social asistencial argentina desde la crisis de los años 2001/2002, en base a un conjunto de programas sociales alimentarios y de empleo subsidiado representativos de dicha política. En este orden de ideas, nos proponemos debatir en qué medida la intervención asistencial propia del período se ha alejado del paradigma neoliberal de abordaje de la cuestión social.

En este sentido, la imposición del paradigma neoliberal de intervención sobre la cuestión social es inseparable de los procesos de ajuste estructural y reforma del estado que se desplegaron con mayor intensidad en la década de los '90. Los mismos consistieron en la privatización de los servicios públicos; la desregulación de los mercados, en particular, el de trabajo y la descentralización de de funciones gubernamentales. Estas reformas, promovidas por los sectores económicos más concentrados, se orientaron a crear nuevas oportunidades de negocios, aumentar la rentabilidad y ampliar el poder del capital respecto del trabajo.

En materia de política social, la misma asumió un rol crecientemente asistencial y compensatorio, que fue de la mano de la progresiva desarticulación de los mecanismos axiales de intervención estatal, tales como la regulación de la condición salarial y la provisión de servicios sociales universales. De este modo, se impuso una política social caracterizada por la preeminencia de los criterios de focalización del gasto en la población indigente, la exigencia de condicionalidades para la percepción de la ayuda social – consistente en el suministro de mínimos biológicos para la reproducción social- y la

participación de las organizaciones sociales comunitarias en la puesta en funcionamiento de la asistencia.

La focalización del gasto conllevó mayor selectividad de la política pública, reduciendo los niveles de cobertura en relación a la masividad obtenida por los sistemas de seguridad social característicos del otrora Estado de Bienestar. Ello conllevó una ampliación de los criterios meritocráticos asociados a la demostración de la condición de pobreza para la percepción de la asistencia. 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 encontrasen empleados en el mercado laboral. Por último, la participación de las organizaciones comunitarias como ejecutoras de los proyectos de contraprestación tendientes a la focalización, también permitió la descarga de parte de la responsabilidad estatal respecto de 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 al nuevo modelo de acumulación.

Por lo expuesto, podemos concluir que la política social asistencial del neoliberalismo – focalizada, condicionada y de bajo monto de los bienes transferidos- persiguió en forma permanente la atención exclusiva de los sujetos no integrados al mercado de trabajo con la voluntad expresa de no alterar el funcionamiento de éste, 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 Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y las transformaciones de la política social asistencial.

Ahora bien, la crisis económica, política y social resultante de la agudización del deterioro social que tuvo lugar a inicios de la presente década, motivó la aparición de nuevas

herramientas de intervención, fundamentalmente el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

El mismo, diseñado y financiado por el Poder Ejecutivo Nacional, consistía en un subsidio 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. Sin embargo, los requisitos para la inscripción y la permanencia eran mínimos, ya que información tal como la condición de desocupación se constataba básicamente por medio de una declaración jurada. Asimismo, la necesidad política de acallar la conflictividad social, que impulsó una masificación de las asistencia, permitió flexibilizar los controles tendientes a verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso y permanencia –incluyendo al realización de la contraprestación-, tan caros al paradigma neoliberal de asistencia. De este modo, el número de perceptores alcanzó prontamente los dos millones de personas, al tiempo que el presupuesto destinado al rubro ‘acciones del empleo’, desde donde se financiaba el programa, creció 10 veces entre 2001 y 2002.

“Ante la crisis, la primer 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”. Referente Organización social piquetera (MTD).

“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, pueden entrar todos. Lo más que pueden haber hecho: cargaron primero los suyos. Pero no excluyó a nadie, porque se podía seguir inscribiendo.”. Funcionario Ministerio de Trabajo.

Como resultado de este proceso se evidencia entonces un resquebrajamiento de selectividad de la política social, que permitió la extensión de la intervención estatal más allá de la población indigente, produciendo una desfocalización progresiva (Andrenacci, Ikei et Al, 2006), reforzada por el debilitamiento de la exigencia de contraprestación laboral. Por otro

lado, las organizaciones sociales ganaron nueva centralidad en la gestión de la política social, aún cuando el acceso este Programa dejó de estar ceñido a la pertenencia a una organización. Así, si bien las organizaciones sociales participaron ampliamente del proceso de inscripción, la masividad de la crisis alentó la inclusión de una parte de la población pobre que carecía de vinculación orgánica con las agrupaciones, lo que supuso una transformación importante respecto de los programas de empleo subsidiados precedentes. Para compensar este desplazamiento parcial, el estado brindó a las organizaciones facultades formales en materia de organización de las actividades de contraprestación, relajando los controles relativos a su efectivo cumplimiento. En consecuencia, esta política fundada en la concesión de demandas a las organizaciones sociales, aunque basada en la provisión de mínimos biológicos y signada por la transitoriedad, no solo incidió sobre la definición de la política asistencial sino que además tornó al sistema político crecientemente dependiente de las organizaciones sociales, para con las cuales se consolidó la práctica de negociación de cuotas de planes.

Tal negociación, no obstante, siempre se operó en condiciones de subordinación, de modo que la mayor participación de las organizaciones en la distribución de la ayuda dependió de su mayor o menor afinidad político-ideológica con el gobierno. Por otra parte, la necesidad de hacer concesiones a las organizaciones más confrontativas, aunado a la propia capacidad de movilización que demostraban algunas agrupaciones, acentuó la competencia territorial con las autoridades municipales y las estructuras clientelares tradicionales, aunque también agudizando las disputas territoriales entre las propias organizaciones sociales del arco popular.

La 'nueva' política social asistencial del kirchnerismo y el lanzamiento de la 'economía social'.

La llegada del nuevo gobierno 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 rejerarquizada al ser encomendada a la hermana del Presidente. Por otro lado, al estructura de la asistencia se reformuló al reunir bajo tres ejes de acción

(alimentario, transferencias monetarias y economía social) la pluralidad de programas existentes con anterioridad, aunque el Programa de Jefes continuó en la órbita del Ministerio de Trabajo.

Paralelamente, la gestión del Programa de Jefes de Hogar se vio condicionada por lo acordado en el marco del otorgamiento de un préstamo del Banco Mundial. Para la institución, la contribución del Programa a la atención de la crisis, aunque positivamente valorada, evidenciaba problemas de focalización. De este modo, el convenio de préstamo acordaba financiamiento en forma exclusiva para el pago de subsidios destinados a aquella población que participase de las actividades de contraprestación laboral, a la vez que 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. De este modo, los desembolsos serían efectuados conforme los resultados de las evaluaciones periódicas de aquellos instrumentos programáticos que garantizaban la focalización.

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 una herramienta útil para financiar las incipientes actividades productivas que se habían multiplicado durante la crisis, impulsadas mayoritariamente por los movimientos sociales. De esta forma, se buscaba también acercar posiciones con organizaciones piqueteras, favoreciendo la cooptación de las más afines, también 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 no encuadrado con el nuevo gobierno. 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

que experimentados los últimos años por la forma en que se problematizaba 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 carentes de vínculos orgánicos con organizaciones sociales. De este modo, el Programa Manos a la Obra 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. Esta última orientación, permitía a la vez canalizar recursos a las instancias locales, como modo de compensar a los intendentes frente a los nuevos liderazgos emergentes, mientras que se nacionalizaba la interlocución con las organizaciones sociales.

“Cuando se armó el programa, se tomó esta característica, una gran definición política, una fuerte decisión política de impulsar... el trabajo, fundamentalmente, de apoyatura a todos estos sectores, a través de las organizaciones sociales. Y hubo dos variantes. Una, muy directamente vinculada a las organizaciones sociales con el grupo piquetero, que se manejó casi en forma directa con las organizaciones piqueteras. Fue una manera de involucrar a las organizaciones en un proceso de cambio de, otro tipo de vínculo con el Estado, de salir de la protesta e involucrarlo al proceso productivo, con distintas suertes y realidades... Y otra, más institucional, donde apareció muy fuerte el rol de los Municipios, la perspectiva del desarrollo local”. Funcionario del Ministerio de Desarrollo Social.

“Cuando salió, más allá de cuánto a uno le guste o no la economía social, había como una cosa que venía a atender situaciones de pobreza y desocupación, que la pobreza era por ingresos, ese era el diagnóstico. Entonces, la idea era que la gente desocupada obtuviera algún ingreso...”. Trabajador Ministerio de Desarrollo Social.

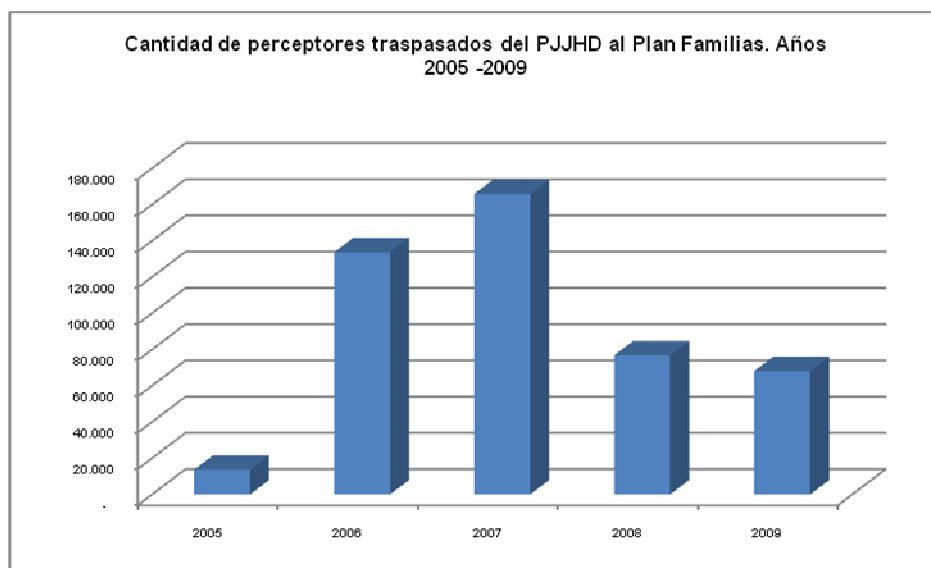
De la economía social a las transferencias condicionadas.

El acento puesto por el nuevo gobierno en la integración social por medio de la producción y el trabajo –y sus limitaciones para llevarla a cabo-, alumbró más tarde 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. Ello se plasmó en la implementación de dos nuevos programas sociales destinados a suceder al Programa de Jefes de Hogar y concebidos específicamente para cada una de estas poblaciones, lo que resultó acorde con la estrategia de las organizaciones financieras internacionales, que sostenían la necesidad de crear una herramienta de tamaño ‘más manegable’ (World Bank, 2006: 26. Por otra parte, la Iglesia y los medios masivos de comunicación, contribuyeron al lanzamiento argumentando que el Plan de Jefes de Hogar no creaba ‘cultura del trabajo’¹.

A mediados de la década se creó el Plan Familias, en base al antiguo programa de Ingreso para el Desarrollo Humano, el que estaba destinado a familias con tres o más hijos a cargo que, por tanto, eran consideradas no empleables en el mercado de trabajo. En contrapartida, se debía acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar. En cambio, para los Jefes empleables se preveía la incorporación a planes de empleo subsidiado, condicionado a la realización de acciones de formación y capacitación.

El Plan Familias dependía del Ministerio de Desarrollo Social, por lo que se redujo el número de perceptores administrado por el Ministerio de Trabajo. Durante los años 2003 a 2008, el Familias acaparó entre un sexto y un quinto de los recursos del Ministerio de Desarrollo Social, 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.

¹ La Nación: “Critican el Plan Jefes y jefas de Hogar”, 28/06/05, http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=713638, recuperado 15/02/2010.



Fuente: Ministerio de Trabajo de la Nación

En contrapartida, el Ministerio de Trabajo pasó a concentrarse en la población considerada empleable, mediante la puesta en marcha del Seguro de Capacitación y Empleo. A ella se destinaban las una vez más remozadas ‘políticas activas de empleo’, tendientes a actuar por el lado de la oferta de fuerza de trabajo, conforme los postulados de los ’90.

La implementación recién se produjo 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 -necesarias para tramitar el traspaso desde el Plan de Jefes de Hogar- y al pago de los subsidios de la población que realizase actividades de contraprestación. La asistencia monetaria estaba destinada a trabajadores desocupados y se limitaba a un plazo de dos años y rondaba valores similares a los del Familias. A cambio de la percepción, los receptores debían desvincularse del Plan Jefes y llevar a cabo acciones de

formación, inserción laboral o autoempleo. El gasto insumido por el Programa se ubicó en torno del 2% del total de lo ejecutado por el Ministerio de Trabajo.

De este modo, es posible observar a la vez una reedición de la noción de contraprestación como criterio rector de la asistencia y, a la vez, una transformación de las características de la misma. En este sentido, la nueva herramienta de intervención también buscó desplazar la injerencia de los movimientos sociales, puesto que las actividades de contraprestación previstas eran mayoritariamente aquellas consistentes en la inserción laboral en empresas o la realización de cursos de capacitación, generalmente, suministrados por asociaciones sindicales. Por otra parte, la instrumentación de esta herramienta dotaba a los intendentes, de quienes dependerían finalmente las Oficinas de Empleo, de un nuevo recurso político, del que carecían aquellas agrupaciones que habían ido emergiendo e instituyendo liderazgos locales antagónicos. La misma lógica de desplazamiento se observa en el caso del Plan Familias. En cualquier caso, las nuevas características asumidas por la contraprestación no impidieron la persistencia de la focalización de los nuevos programas en la población pobre aunque, ciertamente, con carácter más masivo, que en la precedente década neoliberal.

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. Para el mismo período, sin embargo, más de 383.000 personas continuaban en el Programa de Jefes de Hogar. Tales cifras permiten inferir la existencia de dificultades para operativizar el traspaso de los perceptores de un Programa a otro, especialmente obstaculizado por la resistencia de la población a incorporarse a un plan que, a diferencia del precedente, aún cuando proporcionase un ingreso levemente superior, tenía una duración temporal acotada. Asimismo, los datos ponen en evidencia las dificultades del Seguro de Desempleo, y de las llamadas políticas activas en general, para crear empleo.

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 las necesidades socioproductivas de la localidad, también favoreciendo el acceso al microcrédito. Sin embargo, 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 Integración asumió un carácter marcadamente administrativo.

Por otra parte, el corrimiento de las organizaciones sociales producido mediante la implementación del Plan Familias y el Seguro de Capacitación, que puso en blanco sobre negro los límites de la economía social, no produjo mayor resistencia de las agrupaciones. Ello parece haberse debido especialmente al reflujo que experimentó la movilización social hacia mediados de la década, una vez transcurrido el período más crítico. Por otra parte, el Gobierno también impulsó el establecimiento de nuevos canales de vehiculización de recursos a las organizaciones sociales, que resultaban menos visibles a los ojos de la opinión pública –y de los organismos financieros internacionales- y, por ello, menos susceptibles de ser objetados de clientelares. Para ello, se apeló, una vez más, al Programa de Empleo Comunitario, que 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. No obstante, como resultado de la orientación gerencial que en materia de política social asistencial se imponía a nivel nacional para con los municipios, también se redujo en forma paulatina el cupo de planes otorgado a los intendentes, aunque el gobierno nacional se reservó un número para negociar en forma directa. Ello implicó, una vez más, cierta nacionalización de la interlocución con algunas organizaciones sociales, continuando con

el giro inaugurado desde la llegada al gobierno del kirchnerismo, a la vez que permitió sostener públicamente el cariz gerencial de la nueva asistencia social.

La presidencia de Cristina Kirchner: entre la asistencia y la seguridad social.

Los primeros tiempos de la presidencia de Cristina Kirchner no implicaron cambios sustanciales en materia de política social asistencial, por lo que inicialmente la misma permaneció atada a la necesidad de continuar el proceso de desarticulación del Programa Nacional de Jefes de Hogar. Por este motivo, 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 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 incluidas en programas sociales (a excepción del de Seguridad alimentaria). Además de la remuneración mensual, los perceptores reciben una capacitación que incluye, entre otras cuestiones, el desarrollo de una formación ligada al cooperativismo. Tienen asimismo ingreso al monotributo social, accediendo a los aportes jubilatorios y la obra social.

El Programa se implementa en los territorios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y mayores niveles de desocupación. Las obras públicas a realizarse deben ser

planificadas por las intendencias, que también debe inscribir y seleccionar a los postulantes, mientras que el gobierno nacional queda a cargo del financiamiento, la capacitación y la supervisión del Programa. De este modo, el Programa evidencia una voluntad de fortalecer a los caudillos municipales, que motivó numerosos cuestionamientos por parte de las organizaciones sociales no afines al gobierno, cuyos miembros no fueron incluidos como perceptores por las administraciones locales. Ello indujo una novedosa movilización conjunta de organizaciones sociales que habían asumido estrategias políticas divergentes en los años posteriores a la crisis, como consecuencia del advenimiento del kirchnerismo.

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.

No obstante, de lo expuesto hasta aquí se puede concluir que 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 '90. Por un lado, la multiplicación de controles tendientes a verificar la asistencia y la condición de pobreza del trabajador redundan en el fortalecimiento del criterio de focalización. Por otro, el Programa induce el retorno de a 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, el cariz cooperativista es limitado toda vez que es el estado el que fija su modalidad de integración, al igual que la disposición y la forma de utilización de los medios de producción. De este modo, el Programa parece acompañar la tendencia general de los planes sociales asistenciales posteriores a la crisis según la cual se pretendió desplazar a las organizaciones sociales de los ámbitos decisorios y, en el mejor de los casos, conformar grupos – sin lazos sociales de compromiso mutuo históricamente construidos- cuya dinámica queda subordinada al poder estatal, aunque sosteniendo, al mismo tiempo una retórica de corte productivista y asociativista.

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. 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.

El lanzamiento del Plan se vinculó con la necesidad del gobierno de ampliar sus bases de legitimación social, extendiendo la cobertura de la política social a los sectores de extrema pobreza, cuya fidelidad política había sido puesta en cuestión en las últimas elecciones. Por otra parte, las transferencias enmarcadas en la Asignación Universal han permitido el desplazamiento de intermediarios en la distribución de la ayuda social, tornándola más aceptable a los ojos de los sectores medios y altos de la población.

La institucionalización del subsidio implicó, por parte, del gobierno, la recuperación de una demanda de diversos sectores sociales progresistas respecto de la necesidad de una política de ingreso ciudadano. No obstante, la nueva iniciativa fue cuestionada por no ser completamente universal y por introducir condicionalidades de carácter punitivo. Por último, la Asignación Universal ha recibido críticas en razón de su forma de financiamiento, ligada a recursos provenientes de otros seguros sociales, en lugar de estar integrada a una reforma del sistema tributario (Lo Vuolo, 2009):

Pese a no ser universal, el programa presenta problemas de focalización, habida cuenta la dificultad que surge para determinar la condición de desocupado de los postulantes al beneficio. Esta situación ya fue experimentada en el marco del programa de Jefes y Jefas de Hogar y permitió el registro como desocupadas personas que estaban en la inactividad. La misma problemática presenta la determinación de la población que trabaja en la economía

informal, una de cuyas dificultades más notorias es la imposibilidad de fiscalizar su nivel de remuneración. Como consecuencia de la persiste focalización del programa, 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 (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 los adultos, es decir, a la población cuyo bienestar se intenta promover, lo que denotaba la persistencia de un enfoque ‘asistencial-represivo’ (Lo Vuolo, 2009). Tampoco se tiene en cuenta el hecho de que los adultos pueden incumplir con las condicionalidades por razones ajenas a su voluntad.

Finalmente, en materia de participación de las organizaciones el Plan tampoco ha despertado la crítica de las organizaciones sociales, aún cuando ello coronó su desplazamiento de la gestión de los recursos públicos. En consecuencia, la asignación alcanza hoy un número superior a los 3 millones y medio de personas. Asimismo, cabe señalar que, según datos oficiales, la Asignación ha permitido reducir entre un quinto y un cuarto la pobreza y aproximadamente la mitad de los hogares y personas en situación de indigencia².

Conclusiones.

De lo expuesto, es posible observar que la crisis de los años 2001 y 2002 imprimió no pocas transformaciones a la política social asistencial. Así, la principal herramienta de intervención, cual fue el Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, se

² Roca, Emilia: **De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal**, presentación efectuada en el Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines, 2 de Septiembre de 2010.

caracterizó por su masividad, en oposición a la selectividad propia de los programas focalizados de los '90.

La extensión puso en cuestión la focalización, como resultado de la imposibilidad tanto operativa como política de la Administración de verificar los requisitos de acceso al Programa, en especial, la efectiva condición de desocupación de la población. Sin embargo, también resultó de la dificultad de que la contraprestación formalmente establecida por la normativa del Programa, operase como mecanismo de autofocalización.

Sin embargo, la desfocalización y el eclipsamiento fáctico de de la contraprestación laboral no alcanzaron para transformar el cariz neoliberal de la asistencia social. En este orden de ideas, tanto el Jefes de Hogar como sus sucesores 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. Por ello, los bajos montos de los subsidios buscaban instrumentar una asistencia capaz de acallar conflictividad social sin afectar la dinámica de un mercado de trabajo desregulado, que terminó por no alterar la magnitud de la pobreza. Por último, la participación de las organizaciones sociales no dejó de asumir un rol marginal, pese a la magnitud de los recursos canalizados por su intermedio, respecto de los canales de toma de decisión. Por otra parte, la recuperación económica provocó un reflujo de la movilización que disminuyó los niveles de condicionamiento de las organizaciones sobre el sistema político.

Por otra parte, las reformulaciones programáticas operadas por el gobierno kirchnerista, que bajo el lema de la economía social buscaba revincular a sujetos y grupos con la realización de algún tipo de actividad productivo-laboral, mayoritariamente de escasa calificación, no escapó a los lineamientos de los '90. Por otra parte, esta estrategia evidenció prontamente sus límites y exigió, por tanto, 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 el imperativo de la focalización vía contraprestación y bajo monto de los subsidios. De esta

forma, los programas de transferencias condicionadas que se impusieron durante este período, en parte merced a la asistencia financiera internacional, tendieron a reforzar los criterios de la focalización y las condicionalidades de diverso tipo. De este modo, tampoco afectaron la dinámica de la oferta y la demanda de empleo, por lo que carecieron efectos desmercantilizadores sustantivos. El bajo monto de los subsidios continuó obligando a la población económicamente activa de los hogares perceptores, ya desvinculada de las organizaciones para la obtención de la asistencia, a buscar trabajo.

De este modo, la presencia estatal más activa en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre que reflejan este tipo de intervenciones asistenciales no fue suficiente para configurar una nueva matriz de estado de bienestar (Mizra, Lorenzelli y Bango, 2010) diversa de aquella centrada en la remercantilización de la reproducción de los sectores populares. Por otra parte, cabe afirmar que la tendencia a volver más gerencial la asistencia social, en línea con la demanda de organismos internacionales y de la opinión pública de los sectores medios y altos, solo fue posible merced a tolerar la persistencia del Programa de Jefes y jefas de Hogar y, a la vez, la readecuación otras herramientas asistenciales de carácter marcadamente discrecional, dado el nivel de conflictividad que, aunque en reflujos, era aún persistente.

Una tercera etapa se inaugura a partir de la coyuntura política, caracterizada por 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. Mientras el Programa Argentina Trabaja representó el regreso del interés en torno de la asistencia social en su faceta más tradicional, en respuesta a las limitaciones de la modalidad gerencial, la Asignación por Hijo parece orientarse, aunque de forma incompleta aún, hacia un esquema ligado a la seguridad social.

De esta forma, el primer programa reprodujo los lineamientos básicos de los planes de empleo subsidiados generalizados en la década de los '90, en especial, su configuración discrecional que, tal como diferentes organizaciones sociales han manifestado, busca

rearmar una estructura territorial de carácter clientelar. La Asignación, por el contrario, provee mayor institucionalización de la asistencia, limitando la discrecionalidad en su otorgamiento. Asimismo, el aumento de la cobertura –medida a la subsunción de buena parte de los programas existentes- y de los montos -definidos conforme la composición de las familias- permiten 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, aunque persista la exigencia de cumplimentar con las condicionalidades que, por lo demás, asumen un carácter punitivo.

Finalmente, cabe recuperar las advertencias de algunos autores en torno de la forma de financiamiento prevista para el Plan, fundamentalmente articulada en torno de los aportes del sistema previsional actual. Ello significa privilegiar a la población más joven, por lo que “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). Sin embargo, el financiamiento con recursos provenientes del estado nacional, quita a la intervención parte de la transitoriedad que resultaba de los programas implementados con financiamiento externo.

Por ello, también consideramos que la reciente creación de la Asignación abre nuevos interrogantes sobre la naturaleza de las transformaciones en curso respecto del paradigma neoliberal, por sus implicancias sobre el mercado de trabajo y la remercantilización/desmercantilización de la dinámica social. De este modo, aún cuando la Asignación no es propiamente universal (Lo Vuolo, 2009), amerita ser examinada, en virtud de sus potenciales consecuencias en materia de salario, tasas de actividad y redistribución del ingreso, como asimismo en razón de financiamiento con recursos del estado, interrogándonos acerca de la persistencia del cariz neoliberal de política social asistencial. En este sentido, el imperativo remercantilizador de la fuerza de trabajo que se evidencia en la primacía otorgada a la población activa y sus hijos, podría ser compensado

según la evolución futura de los indicadores que esgrime la Asignación en materia de reducción de los niveles de pobreza, indigencia y, en especial, la evolución futura de la desigualdad.

BIBLIOGRAFIA.

ANDRENACCI, L. y EKEI, L.; MECLE, E. y CORVALÁN, A. (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”. En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005): Argentina. *Apoyo al Programa Familias (AR-L1006). Propuesta de préstamo.*

CALVI, GABRIEL Y ZIBECCHI, CARLA (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*, Año VII, N°19, Otoño-Invierno 2006, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales.

CRUCES, G. Y ROVNER (2008): “Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la encuesta de percepción de planes sociales en la Argentina” en *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial.

DEL BONO, CECILIA Y GAITÁN, F. (2005): “Garantizar ingresos o empleo: un dilema de las políticas sociales y laborales de la política argentina posconvertibilidad”, ponencia presentada en el 7° Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios del Trabajo (ASET).

ESPING-ANDERSEN, G. (1993): *Los tres mundos del estado de bienestar*, España, Edicions Alfons El Magnanim.

GOLBERT, L. (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, CEPAL, Santiago de Chile.

LO VUOLO, RUBÉN (2009): *Asignación por hijo*, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Serie Análisis de Coyuntura N°21, noviembre.

MIZRA, C.; LORENZELLI, M. y BANGO, J. (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.

OFFE, CLAUS (1988): *Contradicciones en el estado del Bienestar*, Alianza, México, 1988.

PAUTASSI, LAURA, ROSSI, JULIETA Y CAMPOS, LUIS (2003): “Plan Jefes: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?”, ponencia presentada en el 6° Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo, Centro de Estudios Legales y Sociales.

ROCA, EMILIA: *De la Sociedad de Beneficencia a la Asignación Universal*, presentación efectuada en el Instituto del Conurbano, Universidad de General Sarmiento, Los Polvorines, 2 de Septiembre de 2010.

THWAITES REY, Mabel (2008): “¿Qué Estado tras el experimento neoliberal?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 41, Junio, Caracas.

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..