

¿Qué tan lejos del paradigma neoliberal? La política social asistencial de los 2000 en Argentina.

logiudice Ana Gabriela.

Cita:

logiudice Ana Gabriela (2010). *¿Qué tan lejos del paradigma neoliberal? La política social asistencial de los 2000 en Argentina. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/835>

¿Qué tan lejos del paradigma neoliberal? La política asistencial de los 2000 en la Argentina.

Mg. Ana Logiudice

Facultad de Ciencias Sociales – Facultad de Psicología

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas.

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

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. La multiplicación del gasto público y, particularmente, la notable ampliación de los niveles de cobertura grafican este fenómeno. No obstante, se abren nuevos interrogantes sobre su grado de alejamiento de la matriz neoliberal. Como intento de acercamiento a la problemática, esta ponencia 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.

Introducción.

El presente 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, de alta representatividad 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, el paradigma neoliberal de intervención sobre la cuestión social se caracteriza 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 conlleva 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, cuyos alcances se ven asimismo reducidos por la puesta en cuestión que sufre la condición de ciudadanía, como resultado de la obligación meritocrática de demostrar la condición de pobreza para la percepción de la asistencia. La exigencia de condicionalidad, por su parte, contribuye a la focalización de los recursos ya que la contraprestación laboral requerida por los programas y organizada mediante la participación 'comunitaria' impide la canalización de la ayuda a quienes se encuentran empleados en el mercado laboral. De este modo, la política social asistencial del neoliberalismo –

focalizada, condicionada y de bajo monto de los bienes transferidos- persigue en forma permanente el objetivo primario de no afectar el libre juego del mercado de trabajo. Por último, la participación de las organizaciones comunitarias, imprescindibles para la implementación de los proyectos de contraprestación laboral tendientes a la focalización, también autoriza la descarga de parte de la responsabilidad estatal en lo atinente a la reproducción de las condiciones de vida, a la vez que favorece la multiplicación del control social y la desmovilización de los grupos sociales que oponen resistencia.

Así, desde la perspectiva teórica que asumimos consideramos pertinente poner de relieve que la pretensión central de la política social asistencial neoliberal consiste en 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 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 '90, que incluyeron, además de la privatización de empresas públicas y la liberación de los mercados, la remercantilización de los servicios sociales universales de educación y salud y el violento desmantelamiento de los mecanismos de regulación de la condición salarial antiguamente existentes. 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 niveles de pobreza y desempleo.

La agudización del deterioro social, profundizada por la recesión resultante del agotamiento del modelo de Convertibilidad Cambiaria, fue uno de los detonantes más importantes de la conflictividad social emergente a principios de la presente década, que culminó por estallar hacia fines de 2001, promoviendo la renuncia de Fernando de La Rúa. Finalizada la elección parlamentaria de la sucesión presidencial, el gobierno de Eduardo Duhalde decidió la puesta en marcha del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PPJHD), de marcado carácter compensatorio, que alcanzó una novedosa masividad y transformó fácticamente los criterios neoliberales propios de la asistencia social. A continuación se caracterizará el presente Programa, como así también los restantes planes implementados a nivel nacional –muchos de los cuales se instituyeron como mecanismos de desactivación del Jefes de Hogar-. El análisis se efectuará 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.

El Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: masividad, crisis política y desfocalización.

El Programa 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 Programa fue diseñado por el Poder Ejecutivo Nacional, que también 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 (implementadas también por las organizaciones sociales comunitarias) quedaban a cargo de los municipios.

Si bien la primera versión del Plan establecía cupos de subsidios por provincia, al limitar la cantidad de recursos transferidos a cada jurisdicción conforme un índice basado en el porcentaje de coparticipación y la cantidad de población pobre, la aguda situación social y la consiguiente deslegitimación del sistema político, motivaron la extensión del programa, autorizando la inclusión de toda la población inscripta entre los meses de enero y mayo de 2002.

Los mínimos requisitos exigidos –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, dieron paso a una masificación de la asistencia social sin precedentes, de modo que el número de perceptores alcanzó prontamente los dos millones de personas. Tal masividad, 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. Esto último, tampoco fue el mero efecto de la limitación de las capacidades institucionales de tipo administrativo sino el resultado de la flexibilización de los criterios de inclusión y permanencia de los perceptores, emergente de la necesidad de apaciguar la conflictividad.

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. Ello indujo una desfocalización progresiva (Andrenacci, Ikei et Al, 2006) que se vio reforzada por el debilitamiento de la exigencia de contraprestación laboral.

Los procesos aludidos concluyeron por reconfigurar la relación entre el estado y las organizaciones sociales. Por un lado, 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. Ello implicó una transformación importante respecto de los programas de empleo subsidiados que, como el Trabajar, precedieron al Jefes y que se caracterizaron por vehicular la asistencia social exclusivamente por medio organizaciones sociales, en especial, aquellas menos confrontativas, aunque no exclusivamente.

Para compensar este desplazamiento parcial, los poderes públicos, ávidos de legitimidad, 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 los poderes públicos incluyeran como perceptores a sujetos con diversos grados de vinculación con organizaciones sociales de perfil marcadamente opositor al nuevo gobierno, como los movimientos 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. 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, tornó al sistema político crecientemente dependiente de las organizaciones sociales, para con las cuales se consolidó la práctica de negociación de cuotas de planes, no exenta de tensiones.

La negociación, no obstante, siempre se operó en condiciones de subordinación para con las organizaciones, las que accedieron a mayor participación en la distribución de la ayuda, siempre dependiendo de su mayor o menor afinidad político-ideológica con el gobierno. En contrapartida, se relajaron los criterios formales que orientaban las intervenciones programáticas. Por otra parte, la necesidad de hacer concesiones a las organizaciones más confrontativas, aunado a la propia capacidad de movilización que demostraban algunas agrupaciones, consolidó, al menos temporalmente, el poder condicionante de éstas, acentuando 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.

A los fines de visualizar la centralidad alcanzada por el Programa de jefes y jefas de Hogar cabe señalar que el presupuesto destinado al rubro 'acciones del empleo', desde donde se financiaba el programa, creció 10 veces entre 2001 y 2002. Asimismo, el financiamiento provino de fuentes nacionales hasta que a fines de 2002 comenzó a tramitarse un préstamo del Banco Mundial, por un monto de 600 millones de dólares.

El triunfo kirchnerismo y la 'nueva' política social asistencial.

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, lo que da la pauta de la importancia atribuida al área la que, por otra parte, 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.

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, se garantizaba el financiamiento para el pago de subsidios exclusivamente de 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. El préstamo también incluía el financiamiento de los materiales requeridos para los proyectos de contraprestación. Finalmente, los desembolsos serían efectuados conforme los resultados de las evaluaciones periódicas que el Banco efectuase en torno a las mejoras realizadas a la gestión del Programa.

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, en muchos casos, por los movimientos sociales. De esta forma, el gobierno 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, todavía ligada al ex Presidente 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 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 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. 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.

En suma, los años posteriores a la crisis se caracterizaron por la voluntad de reordenar administrativamente el Programa de Jefes de Hogar, por la progresiva reducción de número de beneficiarios de éste, por el mantenimiento del monto de los subsidios –aún contra las demandas de las organizaciones sociales- y, por último, por la intención de reforzar la ligazón entre asistencia social y contraprestación, especialmente de carácter productivo. 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, como veremos a continuación.

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 tanto 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 manegable’ (World Bank, 2006: 26) ya que se consideraba que el Plan Jefes se había convertido “el área más crítica de [...] política” (BID, 2005: 4). 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’¹.

En el año 2004 se realizaron los primeros estudios respecto de la población cubierta por el Plan Jefes y se produjo entonces la aprobación de la norma mediante la cual se creaba el Plan Familias –en base al antiguo programa de Ingreso para el Desarrollo Humano-. A él debían ser traspasados todos aquellos perceptores del Plan Jefes que, por contar con tres o más hijos a cargo, eran considerados no empleables en el mercado de trabajo. 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.

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.

El Plan Familias dependía del Ministerio de Desarrollo Social, de modo tal que la desarticulación del Plan Jefes implicó la reducción del número de perceptores administrado por el Ministerio de Trabajo, que pasó a concentrar en la población considerada empleable. De este modo, 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. No obstante, ello implicaba la vuelta a un rol que se encontraba en línea con los postulados de las políticas de los '90, más allá de las incipientes nuevas regulaciones de la condición salarial que el Ministerio de Trabajo impulsó en esta nueva etapa.

El Plan Familias, por su parte, 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.

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 Trabajo, convirtiéndose en uno de los instrumentos de política más importantes del área. El financiamiento externo representó entre la mitad y aproximadamente dos tercios del gasto total para el mismo período. Asimismo, en el año 2008, la cantidad de familias atendidas había ascendido a las 700.000.

El Seguro de Capacitación y Empleo 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 -necesarias para tramitar el traspaso desde el Plan de Jefes de Hogar y para realizar la asignación de actividades de contraprestación-, 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 – en una primera etapa, beneficiarios del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar- 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 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 de

corte, 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 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.

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 limitación temporal. Asimismo, los datos ponen en evidencia las dificultades del Seguro de Desempleo, y de las llamadas políticas activas en general, para crear empleo en el mercado de trabajo, en especial, para la creación de puestos de trabajo formales.

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 y el entramado institucional. Los proyectos serían elaborados por equipos del Ministerio, conjuntamente con las provincias y municipalidades.

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 con las organizaciones sociales y con integrantes de 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. Esto implicaba, además, 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. En materia de financiamiento se buscaba también favorecer el microcrédito, para lo cual se impulsó la sanción de una Ley Nacional y la creación de órganos ejecutores. 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 –aunque siempre políticamente supervisada por el nivel nacional-, lo que se encontraba en línea con el pensamiento por entonces hegemónico en materia de política social asistencial.

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 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 completaba contra el seguimiento esperado de metas y objetivos.

Por otra parte, el corrimiento de las organizaciones sociales producido mediante la implementación del Plan Familias y el Seguro de Capacitación no produjo mayor resistencia de las agrupaciones, como así tampoco produjo rechazo la progresiva reconversión en programas de transferencias condicionadas de la ayuda alimentaria que, sostenida parcialmente con fondos nacionales, habían instrumentado las provinciales, generalmente al calor de la crisis de inicio de los años 2000. 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.

La presidencia de Cristina Kirchner: crisis financiera internacional, derrota electoral y el lanzamiento de nuevas iniciativas en materia de 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 social 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 a cargo de los Ministerios 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. Debe mencionarse, en cambio, que a lo largo del año 2009 y argumentando en torno de la crisis financiera internacional, el Gobierno Nacional decidió prorrogar la vigencia del Seguro de Capacitación y Empleo, de modo tal que los perceptores próximos a cumplir el plazo límite establecido para la percepción del subsidio, seguirían bajo programa.

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 fue normado en agosto de 2009 y unos meses más tarde comenzó la inscripción de postulantes. 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 durante 40 horas semanales 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), 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. Los perceptores tienen asimismo acceso al monotributo social lo que les posibilita contar 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. Las obras públicas a realizarse deben ser planificadas por las intendencias, que también debe 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. Las mismas deben tener, como mínimo, 60 integrantes y estar dirigidas por un capataz. En algunos casos se prevé la asistencia de un trabajador social y de un profesional de la construcción. Las obras y módulos de trabajo son asignados a cada cooperativa en forma previa a la conformación formal de ésta, trámite que se completa con su inscripción en el INAES y con la tramitación de la clave tributaria.

En suma, 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 una parte, el Programa expresa su intención de verificar la asistencia efectiva de cada trabajador 'cooperativista' y eventualmente, producir su baja del Programa de registrarse incumplimientos. Asimismo, se prevé la realización de un informe social de cada trabajador y de cruces con sistemas de información tributaria y social, además de prácticas continuas de monitoreo, a cargo de diversos organismos, fundamentalmente el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO), todo lo cual redundará en el fortalecimiento del criterio de focalización. Por otro lado, 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, la selección de la mano de obra recae una vez más en los municipios, con los cuales el gobierno nacional acuerda el plan de trabajos, el que, consecuentemente, no es decidido por las cooperativas. Estas 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. 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 contruidos- cuya dinámica queda subordinada al poder estatal. Así, la posterior organización gubernamental de la cooperativa – toda una contradicción en sus términos- no garantiza la superación de la atomización que caracteriza la inscripción individual al Plan.

No obstante, no debe perderse de vista que el monto de los subsidios 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, el incremento del monto del subsidio permanece lamentablemente aún por debajo del valor de la Canasta Básica Alimentaria.

La voluntad de fortalecer a los caudillos municipales que el Plan trasunta está en el origen del rechazo que éste generó entre las organizaciones sociales no afines al gobierno, cuyos miembros no fueron incluidos por las administraciones locales. El Plan marca entonces un hito importante, en tanto indujo la movilización conjunta de organizaciones sociales que habían asumido estrategias políticas divergentes en los años posteriores a la crisis. Así, las protestas fueron encabezadas por la Corriente Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, el Polo Obrero, el MST-Teresa Vive, el MTL y el Frente Popular Darío Santillán.

La movilización social, que incluyó el retorno de formas de protesta como el de acampes en la Ciudad de Buenos Aires, motivó incluso la solidaridad de dirigentes piqueteros aliados con el oficialismo –como es el caso de Luis D'Elía de la

Federación de Tierra y Vivienda- cuyas agrupaciones también registraron problemas para ser tenidas en cuenta a la hora de la implementación del Plan. Esto último hizo crujiar, 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, las organizaciones relegadas han denunciado el clientelismo del Programa. También han cuestionado sus efectos precarizadores, que resultan de la contratación de fuerza de trabajo que supone el Plan para la realización de tareas que incumben al municipio. A esta nueva fuerza de trabajo 'cooperativista' no se le reconoce, sin embargo, su condición de trabajador estatal. El gobierno nacional ha respondido a las críticas indicando que las protestas responden al rechazo de los grupos piqueteros a someterse a los controles administrativos del Programa.

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. Al igual que el Programa Argentina Trabaja, se trata de una intervención creada por Decreto, aunque fue sometida a consideración del Poder Legislativo.

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 orientada a concitar legitimación social, ampliando la cobertura de la política social a los sectores de extrema pobreza, cuya fidelidad política fue puesta en duda en las últimas elecciones. En, este caso, se trata de una herramienta con características visiblemente menos clientelares, dado que presupone la ausencia de intermediarios, 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, como aquella que fuera elaborada por la Central de Trabajadores Argentinos o la presentada por el ARI. 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 la dificultad

de ejercer la crítica, habida cuenta de la legitimidad que alcanzó la iniciativa, superadora de los mecanismos de intervención previos.

Según los propios autores de las antiguas propuestas, la actual política de Asignación Universal por Hijo tiene diferencias sustanciales con la propuesta de Ingreso universal a la Niñez, que postula un beneficio universal para los menores de 18 años integrado como crédito fiscal en la declaración de ganancias. Tales diferencias son (Lo Vuolo, 2009):

- No es otorgado a los niños y niñas sino a sus padres en su condición de trabajadores y no de ciudadanos.
- Es un beneficio menor que el que otorga el Programa de Asignaciones Familiares.
- No es universal sino que se adiciona a los programas existentes, y que consolida en las instituciones públicas un proceso de diferenciación social que define el mercado.
- Continúa generando exclusión ya que perpetúa la trampa de la pobreza, de modo que un aumento de los ingresos implicaría la pérdida de la asignación.
- Introduce condicionalidades punitivas, que provocan diferencias con los requisitos del sistema de asignaciones familiares.
- No está integrado con el sistema tributario por lo que le quita progresividad.
- Su financiamiento se realiza con aportes destinados a otros seguros sociales lo que atenta contra el sostenimiento de otras políticas de seguridad.

No obstante, los mismos autores han reconocido que la Asignación Universal por Hijo presenta particularidades respecto de los restantes programas de transferencias de ingreso implementados recientemente en la región (Lo Vuolo, 2009). Ello así ya que la población destinataria no se define por su condición de pobreza con hijos a cargo sino por su carácter de desempleada o trabajadores del sector informal. Asimismo, otra singularidad consiste en que la determinación del tope de ingresos en función de los cuales se autoriza a otorgar la prestación es el salario mínimo vital y móvil, pudiendo acceder todos quienes perciben retribuciones menores a la suma equivalente a éste. Finalmente, otras particularidades son el tamaño de su cobertura, el carácter tributario de los aportes y la restricción del análisis de los ingresos exclusivamente a aquellos del progenitor.

La bibliografía ha resaltado otros problemas asociados a la implementación del Programa de Asignación por Hijo (Lo Vuolo, 2009). Entre ellos se ha destacado 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 dificultad 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. Todo ello genera mayor segmentación de la población atendida por las instituciones públicas y no contribuye a combate del empleo informal

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 denota 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.

No obstante las críticas recibidas, en especial, por parte de referentes políticos y académicos comprometidos con las iniciativas de ingreso ciudadano, la Asignación Universal por Hijo parece haberse legitimado socialmente. 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. Por su parte, los sectores más progresistas, aún aquellos críticos, han considerado que la misma representa un avance respecto de los programas focalizados previos, dado su amplio nivel de cobertura y el incremento en los montos percibidos por la población perceptora. Asimismo, el Plan tampoco ha despertado la crítica de las organizaciones sociales, muchas de las cuales han sostenido históricamente las propuestas de ingreso ciudadano, mientras que las más ligadas a la distribución de los recursos públicos ya habían sido desplazadas del rol de intermediación a medida que los distintos programas se fueron convirtiendo en políticas de transferencias monetarias bancarizadas y condicionadas. En consecuencia, la asignación alcanza hoy un número de 4 millones de niños y niñas, según números extraoficiales.

Conclusiones.

En suma, es posible identificar distintas etapas en la gestión de la política social asistencial argentina desde la crisis hasta la fecha. 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 del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. La misma se caracteriza por su masividad, en oposición a la selectividad propia de los programas focalizados de los '90, que resulta del imperativo de acallar rápidamente la conflictividad social emergente.

La dilución de la focalización se debe a la imposibilidad tanto operativa como política de la Administración de verificar los requisitos de acceso, en especial, la efectiva condición de desocupación de la población. Sin embargo, también resulta de la dificultad de que la contraprestación formalmente establecida por la normativa del Programa, opere como mecanismo de autofocalización.

Más allá de la puesta en cuestión de los principios rectores de la focalización y la contraprestación, el cariz neoliberal persistió, como resultado del carácter claramente compensatorio de la política. En este sentido, los programas, entre ellos el Jefes de Hogar, 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 buscaban instrumentar una asistencia lo suficientemente amplia como para acallar la conflictividad social pero a la vez lo suficientemente baja como para no afectar la dinámica del mercado de trabajo desregulado. Por último, también persistió la política de inclusión subordinada de las organizaciones sociales, en este caso, mediante la organización formal de la contraprestación, aunque el efecto no querido de esta práctica, mucho más masiva que en los '90 y de la que participaron organizaciones más confrontativas, fue un notable condicionamiento del sistema político, que debía recostarse en la negociación con las organizaciones como forma de contrarrestar su creciente debilidad.

Más allá de esta continuidad entre el gobierno de Duhalde y los primeros años de la presidencia kirchnerista, no debe perderse de vista particularidades de ambas presidencias, las que signaron el devenir de la política social asistencial. En primer lugar, el gobierno de Duhalde combinó la práctica de negociación con una dosis de represión de los movimientos sociales, que fue dejada de lado por el gobierno kirchnerista. De este modo, la presidencia kirchnerista se caracterizó por el despliegue de una política de cooptación de las organizaciones sociales, más amplia y políticamente redituable –aunque no por ella carente de tensión- que el gobierno anterior, que contribuyó a desarticular la protesta social. En segundo lugar, el gobierno de Kirchner, asumido una vez transcurrido lo más álgido de la crisis, comenzó una reformulación de la política social asistencial en general y del Programa de Jefes de Hogar, en particular, tendiente a vincularla a la realización de algún tipo de actividad productivo-laboral a pequeña escala y escasa calificación, además de la reducción progresiva del número de perceptores del Programa de Jefes. En este marco, se inscribió asimismo la creación del Programa Manos a la Obra, que buscaba también generar acercamiento con las organizaciones sociales, siempre dentro de los cánones de la política asistencial vigente, es decir, combinando su tinte productivista con la exigencia de contraprestación pseudo-laboral. Respecto de la asistencia también se buscó una progresiva reorientación administrativa de la asistencia social, reuniendo los programas vigentes.

Una segunda etapa identificable es aquella que se inicia a partir de la recuperación económica registrada desde el 2004. Desde ese momento, y con el

aval de los organismos internacionales de crédito, una vez constatada la imposibilidad de reformular el Programa Jefes de Hogar por medio de su achicamiento y su revinculación con la contraprestación laboral, se avanzó en la descomposición del universo de perceptores del Jefes de Hogar, diseñando 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, como modo de no afectar la dinámica del mercado de trabajo. De esta forma, los programas de transferencias condicionadas 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. La población económicamente activa de los hogares perceptores continuó obligada a buscar trabajo, al igual que los antiguos perceptores del Plan Jefes. Ello ocurrió en virtud del bajo monto de los subsidios y compensó, de esta forma, el relativo fracaso del traspaso de perceptores previsto.

En consecuencia, los programas 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 masiva. Ello implica, más allá de las limitaciones que este tipo de política social refleja, una presencia estatal más activa en la satisfacción de las necesidades básicas de la población más pobre, aunque, a nuestro juicio, no suficiente para configurar una nueva matriz de estado de bienestar como argumentan otros autores (Mizra, Lorenzelli y Bango, 2010).

Aún cuando fueron insuficientes para la desactivación masiva, las nuevas condiciones económicas, sociales y políticas sí posibilitaron la reconversión de los programas de transferencias de bienes en mecanismos individuales de transferencia. Ello fue posible, pese a promover el desplazamiento de las organizaciones, las que no impusieron suficiente resistencia a dicha transformación. Probablemente la persistencia de la amplia cobertura del Jefes de Hogar haya sido la contracara y condición de posibilidad de dicha transformación, de modo que la viabilidad de una importante porción de la población pobre de continuar percibiendo el Jefes de Hogar -aún cuando el poder adquisitivo del subsidio descendió por efecto de la inflación- permitió amortiguar la resistencia social a las transformaciones en curso. Estos lineamientos de política, fundamentalmente anclados en la adhesión al imperativo remercantilizador 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.

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.

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. No obstante, debe destacarse el incremento del monto de las transferencias, que alcanza valores cercanos –aunque levemente menores- a los de la Canasta Básica Alimentaria. Por otro lado, si bien la apelación al cooperativismo resulta más bien una práctica retórica más que real, 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 y debe, por tanto, arroparse del discurso de la economía social, heredado de la crisis.

La segunda intervención consiste en la Asignación Universal, entre cuyos rasgos distintivos se destacan el incremento del monto de las transferencias – que aunque más bajos que la canasta básica alimentaria- se adecúa más apropiadamente las necesidades de las familias. Asimismo, se debe valorar positivamente la nueva forma de determinar la población cubierta por la asignación, que se determina en función de su condición de desocupado o de receptor de un ingreso menor al salario mínimo vital y móvil. 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 receptores 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 orientado a la población considerada pobre o vulnerable, de modo que la apelación al salario mínimo vital y móvil solo es más bien un nuevo indicador de la condición de vulnerabilidad. Asimismo, debe destacarse que la Asignación no complementa los programas existentes, sino que por el contrario los subsume, al obligar a los receptores que se incorporan a renunciar a la mayor parte de la asistencia, en especial, alimentaria que recibían. El tinte selectivo que el programa conserva se suma a persiste de la exigencia de cumplimentar con las condicionalidades que, por lo demás, asumen un carácter punitivo.

Además debe ponderarse favorablemente la mayor institucionalización como derecho social que asume la Asignación –que también limita la discrecionalidad- y el hecho de que el Programa solo considere los ingresos del progenitor en lugar de los ingresos totales del grupo familiar. 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, 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).

De este modo, si bien la Asignación Universal representa un punto de inflexión en materia de asistencia social, en virtud de incremento de las transferencias y los mayores niveles de cobertura, no están claros aún sus efectos desmercantilizadores. Así, la relativa desmercantilización de las necesidades que la misma induce parece seguir siendo contrarrestada por el imperativo remercantilizador de la fuerza de trabajo que se evidencia en la primacía otorgada a la población activa y sus hijos. La evolución futura del Programa permitirá dimensionar sus efectos sobre el mercado de trabajo y sobre la distribución del ingreso. Por el momento y en base a la información disponible al momento, podemos hipotetizar que “la asignación por hijo no representa un cambio de paradigma en la forma de hacer política de transferencia de ingresos. Más bien debe entenderse como una nueva forma mediante la cual se busca adaptar el paradigma vigente a las deficiencias de los programas de transferencias de ingresos ensayadas previamente” (Lo Vuolo, 2009).

BIBLIOGRAFIA.

- ANDRENACCI, L. y EKEI, L.; MECLE, E. y CORVALÁN, A. (2006): “La Argentina de pie 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.

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..