

# Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)

Astor Massetti

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA / CONICET.

9

## Resumen

En este artículo propongo una revisión sobre las transformaciones en las políticas públicas asistenciales desde 2003 al 2003 para luego pensar el impacto en las dinámicas de politización de los sectores populares.

*Palabras clave:* políticas públicas; dinámicas de politización

## Abstract

In this article I propose a revision on the transformations in the welfare public policies from 2003 to the 2003 and then to think the impact about the dynamics of politicalization of the popular sectors.

*Keywords:* public policies; dynamycs politicalization

## Introducción: el contexto previo a las transformaciones de la política pública asistencial

A principios del nuevo milenio la comunidad académica estaba preocupada por darle entidad a fenómenos de politización de la pobreza urbana que adquirirían creciente notoriedad desde mediados de la década del noventa (Scribano, 1999). El aumento de la cantidad de acciones de protesta, su creciente concentración en los grandes centros urbanos de la argentina, la gran capacidad de movilización y lo heterogéneo de las representaciones políticas que emergían lograron instalar a “piqueteros” (tal como lo denominaba la prensa) como el actor más relevante de finales de esa década (Schuster y Scribano, 2001). Relevancia que se acrecentó en durante la presidencia de De La Rúa (1999-2001) y que cobrara especial protagonismo durante el interinato de Duhalde (2001-2003).

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

10

En medio de una alta conflictividad social, los investigadores locales se volcaron de manera entusiasta a los estudios sobre lo que se denominaba entonces como “nuevas” representaciones políticas. Pronto, la inicial entrada politológica o descriptiva, centrada en las acciones de protesta (que intentaba distinguir el tipo de acción y representación políticas dentro de las tradiciones y que intentaba medir el impacto de las mismas dentro del escenario político argentino) dio lugar a una aproximación más cercana a la antropología social. Los análisis de índole “relacional” como se estila denominar hoy en la matriz lacloniana (Laclau, 2005), dieron lugar a extensas reflexiones que nos han nutrido de un conocimiento amplio sobre las dinámicas sociopolíticas que suceden antes y después de los fenómenos de protesta. Desde esta aproximación se distinguió la capacidad de las organizaciones sociopolíticas imbricadas en los procesos de movilización para reconstruir las tramas de inserción social y de organización de la resolución de las necesidades más urgentes.

¿Qué característica sobresalía en el perfil de estas organizaciones? O cómo se enunciaba en ese entonces: ¿En qué residía “lo nuevo” (Mallimaci y Salvia, 2005)? Para muchos investigadores era claro que algo se había gestado lentamente desde la crisis hiperinflacionaria de finales de los 80`s y que observaba un gran desarrollo en los sectores suburbanos ya a mediados de los noventa: pequeñas organizaciones barriales orientadas a la resolución de las necesidades más urgentes de una población en proceso de pauperización y completamente postergada de la agenda pública. Si lo ponemos en la clave ya clásica de Robert Castel (1995): la desalariación produjo un quiebre en los lazos sociales que fue recompuesto en alguna medida por las organizaciones sociopolíticas emergentes. Estas por supuesto que no fueron las únicas formas que se desarrollaron como estrategias de supervivencia durante esos años. Notoria es también la experiencia de los “Clubes del Trueque” que se extendieron por todo el país posibilitando el acceso a alimentos, servicios y bienes a más de dos millones de personas durante casi 10 años (Hintze, 2003). Como también lo fue el inmenso crecimiento de la red de Caritas durante el mismo período. Un “caldo de cultivo” (Forni, 2002) de autoorganización popular que adquirió formas diversas. Una de las cuales, lo que denomino “organizaciones sociopolíticas”, las que articularon la cotidianidad de las tareas de supervivencia con instancias de interlocución y confrontación con los distintos niveles estatales.

Frente a la caída del ingreso o a la inestabilidad laboral primero y luego frente al hiperdesempleo, el “barrio” comienza a convertirse en un componente fundamental en las estrategias familiares de supervivencia de los sectores populares. Tanto sea a nivel simbólico (como espacio de reconocimiento mutuo, de sociabilización, de emergencia de “identidades alternativas” –“re-afiliación” para continuar con el vocabulario de Castel) como material. Comienza a percibirse un fenómeno de que podemos llamar el “ingreso barrial” (Massetti, 2004); esto es, estrategias comunitarias de satisfacción de necesidades. Que comienzan a generalizarse hacia finales de los 80’s con la hiperinflación y los saqueos; o como las deno-

minó Iñigo Carrera “la revuelta del hambre” o “motín de subsistencia”<sup>1</sup> (Iñigo Carrera et al, 1995): ollas populares primero, y luego comedores comunitarios, “roperos”, compras comunitarias, huertas comunitarias, etc.

Pasados los estertores de la crisis de 1989/90, de la espontaneidad de las revueltas las clases populares pasan un largo período de recuperación de la experiencia surgida al calor de esos días. Período que 10 años después va a lograr visibilidad a partir de nuevas formas de representación sociopolítica que en gran parte se reconocen en el fenómeno del “piqueterismo” (Masseti, 2007). Durante ese período entre crisis (1989/2001) las trayectorias de politización de la pobreza urbana se encaminan en dos direcciones: por un lado la disputa por el control territorial; esto es *hacerse fuertes en su territorio, en su barrio*. Poder articular en cada espacio micro para garantizar las estrategias de resolución colectiva de las necesidades más urgentes. En el 2003 publiqué un documento de trabajo bastante rudimentario que postulaba la hipótesis de que la gran parte de la capacidad de organización y por ende de movilización de los actores políticos emergentes residía en el reemplazo o absorción de las redes “clientelares” asociadas a los partidos tradicionales y los poderes políticos locales por nuevas tramas sociales con base en organizaciones sociopolíticas surgidas durante los noventa. Existen muchos y muy buenos registros de los éxitos y los límites de esta forma de organización de la resolución colectiva de las necesidades; incluso hasta los que he podido desarrollar en estos casi 10 años de trabajo de campo. La auto-organización es además hoy una de las claves políticas sobre las que se erigen esquemas político-ideológicos postmarxistas y que tienen en el Frente Popular Darío Santillán su exponente más contundente a nivel local.

Pero había que “trascender el barrio”, salir del encierro local para acceder a los escasos recursos. La auto-organización, la resolución colectiva de necesidades durante los noventa se topaba constantemente con la constricción de los escasos recursos a nivel local de los poderes públicos, el sistema de caridad de la iglesia católica e incluso los aportes privados. Era necesario escalar el nivel de demanda para acceder a mayores recursos: la segunda dirección que asumen las trayectorias de politización de las capas populares urbanas. El “trascender el barrio” implica componentes simbólicos (inscripción en el “espacio público”); de “redistribución de los cuerpos”; y de aumento de la capacidad de interlocución-representación a través del armado de tramas de redes barriales. Lo más novedoso fue que los “cuadros” (punteros, párrocos, caudillos, ex de todos los colores, etc.) huían o agudizaban sus contradicciones y se acercaban a estas nuevas experiencias. Como también que aquellos sectores políticos, sin una inserción fuerte “*en los barrios*”, ven en esta politización de la

1 “Si se analiza el hecho de 1989/90, sólo algunas acciones, como los “*cacerolazos*” y la organización de ollas populares, expresan la protesta contra el gobierno y la política económica o el reclamo de que el gobierno “*los atienda*”, mientras que la mayor parte de las acciones sólo apunta a lograr alimentarse” (Iñigo Carrera et Al, 1995:72).

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

12

pobreza urbana una oportunidad para crecer organizativamente (ya sea incorporándose a redes “piqueteras” como creándolas) (Merklen, 1991; Merklen, 1999; Alderete y Gómez, 1999; Cieza, 2000; Ceceña, 2001; Merklen 2001; Dinerstein, 2001; Aguirre, 2002; Merklen, 2002; Auyero, 2002; Mallimaci y Graffigna, 2002; Rauber, 2002; Merklen, 2003; Crespo, 2003; Manzano, 2003; Manzano 2004; Merklen, 2004; Massetti, 2004; Delamata y Armesto, 2005; Auyero 2005; Massetti, 2005, 2007, 2009 y otros refieren a estos procesos). La articulación de estas organizaciones sociopolíticas en pos de mejorar la capacidad de interlocución y de confrontación política aglutinadas en grandes redes nacionales con direcciones políticas centralizadas (cuyo modelo más representativo es la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat de Luis D’Elía) permitió que pudieran constituirse en uno de los principales actores políticos de la década.

La presión al estado, en búsqueda de soluciones a las situaciones críticas producto del empobrecimiento vía la escasez de ingresos en el grupo familiar, a través de las acciones de protesta fue central dentro de la dinámica de politización de estas organizaciones. Mientras que las políticas de estado se aferraban a un ridículo constante desfinanciamiento y una extrema focalización de las políticas asistenciales el reclamo por recursos (mercadería y los entonces Planes Trabajar I y II) se transformó en uno de los objetivos inmediatos de las organizaciones sociopolíticas. Ha quedado el registro de lo que fue la primera Asamblea Nacional de Trabajadores Ocupados y Desocupados (llamadas por la prensa “asambleas piqueteras”) en donde el debate sobre aceptar o no planes sociales se zanjó por la positiva; delineando así el nudo central de la conflictividad durante el período 1999-2003.

Luego de la crisis de la financiero-institucional del 2001 y la salida regresiva y devaluadora del modelo de la convertibilidad, la política pública asistencial se masifica: el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Con la capacidad de presión ya instalada una pequeña parte de los planes pudo ser administrada por las redes de organizaciones sociopolíticas más importantes (se calculaba entonces, según fuentes periodísticas nunca desmentidas, no más de un 10% del total de planes). A pesar de la relativamente poca injerencia en el Plan JJHD, el reconocimiento de la importancia de este tipo de trayectoria de politización (pequeños comedores comunitarios en barrios distantes que conforman redes para coordinar acciones de protesta) fue el elemento central en las posteriores transformaciones de la política pública en nuestro país. En un informe del Banco Mundial del 2003 se calculaba que más del 90% de los planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (por entonces más de 1.2 millones de beneficiarios) realizaba su obligatoria contraprestación en organizaciones comunitarias (BM, 2003).

Ahora bien, entrando en el núcleo de este artículo: ¿Qué impacto tuvo la política pública social/asistencial en las trayectorias de politización de la pobreza urbana? Con lo dicho hasta ahora se puede observar una relación primaria: en el proceso de resolución colectiva de necesidades la demanda al estado por recursos fue un eje central en las dinámicas organizacionales y en las representaciones colectivas que fueron consolidándose durante la

década del noventa. Pequeñas organizaciones que sostenían por ejemplo un comedor comunitario se asocian en redes más vastas que les permiten disputar en otro plano (el gobierno provincial y/o nacional) y obtener mayores recursos; un doble salto de escala. En una década signada por políticas regresivas en general y de pésimas políticas asistenciales en general. ¿Qué ocurrió luego de la crisis financiero política del 2001? ¿Qué cambios a nivel de las dinámicas organizacionales y las trayectorias sociopolíticas se observan y se pueden relacionar con transformaciones de qué instrumento de política pública?

Para abordar esta pregunta relacionando la política pública con la asistencial debo superar el desafío de yuxtaponer dos tradiciones analíticas muy dispares. No sólo por la textura del objeto que proponen, sino por enfoques metodológicos completamente disímiles. Por un lado, la ya “tradicción” de estudios que podemos englobar en el marco de una sociología política etnográfica: con fuerte impronta de estudios de caso que relevan experiencias de organización sociopolítica en espacio y tiempos acotados. Por el otro, la vasta tradición de análisis sobre las políticas públicas [*policies analysis*], que se inicia como tal en la década del '50 con los trabajos de Harold Lasswell (1951). Sin pretender profundizar en esta última tradición, es claro que en este trabajo estamos más cerca de las perspectivas que entienden el proceso de políticas públicas como fruto de contextos de producción social; ya sea desde una perspectiva más cercana al estructural funcionalismo (Sabatier, 1988 y 1991); economicista (Oszlak y O' Donnell, 1976) o gramsciana (Jobert, 1987). En donde la política pública no es fruto de esquemas meramente decisorios en la acotada clave del *rational choice*, sino que forma parte del complejo tramado de disputas en el seno de una sociedad (De León, 1997). Pero nos alejamos del interés central de esta tradición ya que no ponemos el foco sobre el origen y/o necesidad evidente o instalada (“référentiel”, al decir de Jobert, 1987) sino en el impacto indirecto de estas políticas. Impacto indirecto porque no se trata de analizar la efectividad de las políticas públicas sobre su población objetivo, sino en tal caso sobre las dinámicas organizacionales que contienen a alguna parte de los beneficiarios de las políticas públicas: ¿Cómo las políticas públicas han modificado las trayectorias de politización observadas desde mediados de los '80?

Tampoco se presupone aquí un sistema causal. La noción de trayectorias de politización tal como la uso aquí implica un complejo multidimensional<sup>2</sup> que engloba básicamente

<sup>2</sup> Dar cuenta de este complejo fue el núcleo central de mi tesis doctoral y este trabajo se enmarca en el esfuerzo de profundizar algunos elementos específicos. Como parte de estudios post-doctorales consideré oportuno ampliar tres elementos: a) La relación entre las dinámicas electorales desde el retorno a la democracia con la constitución de un arco político progresista (trabajado en el artículo de la revista “Argumentos” que publiqué el año pasado: “Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina”); b) La relación entre las transformaciones de la política pública y las dinámicas organizacionales que aquí se ofrece; y c) El cariz más simbólico que contiene la dimensión de “representaciones colectivas”: la construcción mediática de los actores

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

camente procesos organizacionales, representaciones colectivas y dinámicas de confrontación/colaboración con los poderes y/o instrumentos públicos. Aquí el esfuerzo se centra en describir y clasificar de manera general tres momentos o giros en la política pública asistencial y relacionarlos con los procesos de cambio observados en las organizaciones sociopolíticas. La principal dificultad que se debe sortear en este intento es la distancia de niveles analíticos en el abordaje de estos dos términos en relación: por un lado el registro etnográfico, micro, propio y de otros autores de los clivajes organizacionales; por el otro datos financieros, normativos e institucionales de carácter macro. El lector considerará si el riesgo de asumir el solapamiento metodológico está justificado en este esfuerzo.

14

### Primer giro

Los instrumentos de transferencia de ingresos con contraprestación contribuyeron a arraigar en las experiencias colectivas a una importante parte de la población. Y esto tiene que ver con la forma regresiva que se pensaba la política social asistencial hasta el 2002. El debate conceptual que nos ha legado las políticas de estado orientadas con criterios económicos antes que sociales se refiere a que la utilidad final de las políticas sociales es acotada a problemáticas sociales específicas. Los términos del debate consisten en la oposición entre la universalidad<sup>3</sup> y la focalidad<sup>4</sup> de las políticas. Lo primero se asocia en buena medida a estados de amplia presencia en la vida social, estados benefactores; y lo segundo se asocia a estados “bomberos”, con capacidad tan solo de resolver *ex post* parte de los efectos de crisis puntuales. O mejor, la universalidad implica políticas irrestrictas y la focalización implica criterios de restricción al acceso. Nótese como la retórica viene en auxilio de nuestra argumentación: la política univer-

sociopolíticos; que aún me queda pendiente. Ahora bien, en términos de trayectorias de politización, desde los rudimentos de pequeñas organizaciones barriales a mediados de los '80 hasta las organizaciones capaces de participar en la gestión pública se observa un amplio recorrido que necesita permanente actualización. Si al lector le interesa profundizar en esta propuesta: Massetti, 2009<sup>a</sup>; Gómez y Massetti, 2009; Massetti 2010a y Massetti 2010b.

3 Cuando Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito proponen una caracterización de la política pública asistencial argentina remarcan que “*El sistema de políticas sociales en Argentina se constituyó como un híbrido entre (...) el modelo de seguro social bismarkiano (...) donde los (...) beneficios que otorga están vinculados con los aportes y el sistema se organiza en diferentes programas (...) y (...) el esquema de la ‘seguridad social’ asimilado a la tradición laborista anglosajona (que) pretende cubrir a toda la población.*” (Barbeito y Lo Vuolo, 1998: 155-156).

4 Trotta nos dice: “*El financiamiento de políticas sociales trajo para los neoliberales la ampliación del déficit público, la inflación y el desestímulo a la producción. Por lo tanto, la acción del Estado mínimo en el campo social, debería atenerse para esta corriente de pensamiento a programas asistenciales de auxilio a la pobreza. En este sentido proponen la reforma de los sistemas de protección social orientándolos a la focalización, la descentralización y la privatización. El criterios de focalización supone el direccionamiento del gasto social siguiendo dos criterios básicos: necesidad y urgencia, dirigidos selectivamente a los más vulnerables de los sectores más pobres de la población.*” (Trotta, 2003: 94)

sal generaría *derechos* mientras que la política focal *beneficios*. He trabajado en otras oportunidades (Masseti, 2004; 2005; 2006; 2009) distinciones más precisas y detalladas entre ambos paradigmas y he observado también parte del universo de políticas al respecto; y lo han hecho mucho mejor que yo otros autores (Barbeito y Lo Vuolo, 1992; Barbeito y Lo Vuolo, 1998; Alayón, 2000; Acuña y Repetto, 2001; Trota, 2003; Grassi, 2003; Grassi, 2004) y prefiero ahora no detenerme en esto. Pero sí aportar aquí otros elementos.

Primero, tema difícil de mensurar, es el que se deriva del propio trasfondo de la capacidad de definir lo urgente. La focalidad radica en la posibilidad de que se acote una problemática social; y su efectividad en que se llegue a identificar el destinatario tipo de una política definida para abordar tal problemática. Efectivamente la definición de lo urgente implica un proceso político antes que analítico; muy que le pese a la racionalidad técnica que a veces redundante en algunos círculos profesionales. La puesta en urgencia de un tema, la definición de una problemática social como prioritaria al punto de transformarse en una política *ad hoc*, es en nuestra historia reciente un ejemplo de cómo operan estos procesos políticos. Si volvemos la mirada nuevamente a los últimos treinta años observamos que pocas políticas públicas- y en especial las asistenciales – han emergido como prepositivas de una sociedad más igualitaria ni de manera espontánea, ni de manera compulsiva. Pero sí queda claro que la conflictividad social que se configura a partir de la década del ochenta ha puesto en juego nuevas dinámicas de politizar la sociedad. Y entre estas dinámicas la discusión sobre que necesidades o demandas deben ser atendidas por los poderes públicos.

Segundo: en nuestro país, las políticas sociales asistenciales focalizadas desde el retorno democrático han tenido dos grandes falencias: 1) se han topado con el desafío de que las crisis para las que fueron pensadas lejos de pasar han continuado en el tiempo; sobreviviendo incluso a las propias políticas. Y 2) los alcances en términos cuantitativos (en unidades de beneficio) han sido insuficientes y respondiendo generalmente a criterios pro-cíclicos. El empobrecimiento de la población a lo largo de los casi 30 años desde el retorno democrático ha transformado en un vector lo que la mirada del diseño de la política asistencial focal entendía como una variable pasajera. Los grandes picos de empobrecimiento durante ese período (las crisis hiperinflacionarias de finales de los ochenta y principios del 2000; los picos de hiperdesocupación a mediados de los noventa) han sido puntas de iceberg que politizaron la pobreza e impulsaron modificaciones a las políticas orientadas al sector más vulnerable. Pero tanto el Plan Alimentario Nacional del 85-89 (Torres, 2002) como los planes Trabajar I y II no lograron más que ser mecanismos de contención focalizados; ineficientes y escasos en términos incluso de paliativo (Novacosky et Al., 1997; Lozano, 2003; Guimenez, 2004; Donatello et Al, 2005; Calvi y Guimenez, 2006).

El Gasto Público Social Focalizado durante 1990 y los años inmediatos a la crisis hiperinflacionaria de 1989 fue un 7% menor que durante el período post convertibilidad. Y un 10% menor que durante el pico de Gasto Público Social Focalizado durante el 2003 (con el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados). En promedio, el período 1990-2001 este ítem del presupuesto nacional rondó el 5%; mientras que a partir del 2002, el promedio se elevó al 11%.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

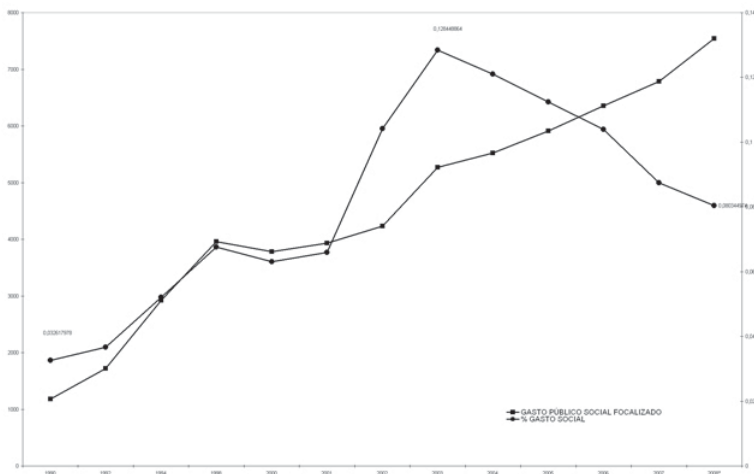
Para la crisis financiero política coronada con crisis económica producto de la devaluación-pesificación del 2002 algo había cambiado en la imaginación de los *think tank* productores de políticas asistenciales para Latinoamérica. Los planes alimentarios mexicano primero a mediados de los noventa y brasilero a principios del 2000 mostraron un nuevo paradigma “mixto”: planes sociales asistenciales “masivos”. Mixtos, porque sin ser políticas universales (generadoras de derechos sociales) son mucho más que meras aplicaciones focales. El plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, con su casi dos millones de beneficiarios en su momento álgido a finales del 2002, inauguró este nuevo paradigma en nuestro país.

Como vemos en el siguiente cuadro el ítem del presupuesto nacional Gasto Social Focalizado en el que se consignan el tipo de políticas que nos interesan creció de manera radical a partir del 2002; pasando de un 3% al pico en el 2003 en el que representa el 13% de todo Gasto Social (incluido allí Salud y Educación entre otros rubros). En miles de pesos, el crecimiento del Gasto Social Focalizado continuó en crecimiento ininterrumpido. En términos del Gasto Social en general se observa una pérdida relativa de significativos 5 puntos porcentuales entre el 2003 y el 2008; debido al crecimiento del Gasto Social en su conjunto. O si se prefiere, el Gasto Social Focalizado pasa de menos del 1 al 2% del PBI.

16

Gráfico 1:

Gasto Social Focalizado en millones de pesos y en porcentaje del Gasto Social Total



**Nota:** El Gasto Público Social Focalizado Incluye los ítems 5.1 (Promoción y asistencia social pública) y 7.1 (Programas de empleo y seguro de desempleo).

**Fuente:** Elaboración propia en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales – Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía. Datos recopilados por la Lic. Julieta Vera.



¿Cuál fue el impacto de ese crecimiento en las dinámicas de las organizaciones sociopolíticas? Con el cambio de dimensión del gasto, las organizaciones orientadas a la consecución de recursos mínimos para organizar la supervivencia colectiva de la población más necesitada, lograron potenciar su capacidad de convocatoria: mientras que los municipios durante los noventa estaban carentes de recursos asistenciales, las organizaciones lograban gestionar recursos de distintas fuentes; sirviendo como refugios viables frente a la carencia generalizada de ingresos. A partir del 2002, la inyección de recursos asistenciales potenció el posicionamiento de estas organizaciones. Que contando además con la legitimidad propia de la independencia política a poderes desgastados por la propia ineficiencia en enfrentar el proceso de deterioro, lograron aumentar su convocatoria de manera exponencial. Para citar un ejemplo, en el caso de la FTV (fundada en 1998, pero que se “bautiza” como piquetera en noviembre del 2000), ya para finales del 2001 “manejaba”, al menos, cerca de 20000 planes entre Trabajar II y III y PEL (más otros 10000 provinciales –Plan Bonus entre ellos– Massetti, 2004 y 2005). Estos recursos obtenidos fueron parte de una primera expansión más allá del territorio matancero; y como oí decir a Luis D’ Elía, “*se fue generoso y no los encanutamos*”. Estos recursos sirvieron como polo de atracción para pequeñas organizaciones barriales (nucleadas en torno a asociaciones de fomento, por ejemplo, o grupos menos estructurados pero con fuerte presencia en los barrios). Más teniendo en cuenta que el crecimiento lento pero firme, -la consolidación de diversas organizaciones piqueteras-, acompañó y fue un componente político más para el aislamiento político de De La Rúa: el piqueterismo lograba simpatías, legitimidad. La Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat en el 2002 contaba ya con más de 600.000 afiliados en todo el país y administraba cerca de 60000 planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Massetti, 2004, 2005 y 2009).

## Segundo giro

La textura social de las clases populares se nutre de experiencias comunitarias autogestionadas. Tal es así que en el vocabulario de los funcionarios y diseñadores de políticas sociales asistenciales durante el primer período del gobierno de Kirchner (2003-2005) aparecieron los términos de “Economía Social” o “Economía Solidaria” y de “Capital Social”, como piezas claves para abordar el tratamiento de una coyuntura social más que desfavorable. Las políticas sociales asistenciales comenzaron a ser redirigidas en este sentido, buscando potenciar las “*nuevas formas de producción para la reproducción*” desarrolladas como “*respuestas reactivas*” de los ciudadanos frente al proceso de reestructuración económica (Hintze, 2003: 34). La creación del plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” y su articulación con el Plan JJDH busco potenciar la capacidad de trabajo de las organizaciones sociopolíticas inyectándoles montos relativamente importantes de dinero (en promedio \$10000) para la compra de maquinarias e insumos para desarrollar actividades productivas.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

La política pública asociada a la idea de agencia popular para generar su propia capacidad de supervivencia es en sí un paradigma dominante dentro del microcosmos de los *policy makers* a nivel mundial. El criterio central en este paradigma es que el Estado debe limitar su injerencia al estímulo o apoyo de esta capacidad innata de gestión de los recursos disponibles (BM, 2003). La textura social hace el resto. Las redes clientelares (Adler Lomnitz, 1974) denominadas bajo la noción de tinte bourdiano de “capital social”, se transforman entonces en el objeto último de las políticas diseñadas bajo este paradigma. El Banco Mundial elabora uno de sus tantos informes sobre la Argentina en el 2001 en la antesala de la crisis. Allí se lee:

18

*“Si alguna vez se presentó una ocasión en la que Argentina necesitase echar mano de su capital social existente como estrategia para enfrentar la situación e invertir en el futuro, ese momento ha llegado ya. Lograr la cohesión entre los ciudadanos, al igual que entre estos y el Gobierno, y aprovechar las acciones del sector privado como complemento a las del sector público, constituyen claramente una alta prioridad para Argentina si ésta pretende superar los retos que enfrenta hoy”.* (BM, 2001: ii)

Capital social es así la forma tangible de la idea de lazo social en la línea Rousseau-Durkheim-Castel: el elemento cohesionante dentro de dinámicas sociales de deconstrucción de las instancias de resguardo frente a la incertidumbre generada por la pérdida de previsibilidad de acceso al ingreso a raíz del proceso de desalarización.

La incorporación de este paradigma implicó ciertos desafíos (Rebón y Salse, 2003). Los que interesan aquí son lo que impactan sobre las dinámicas de las organizaciones sociopolíticas. Si la política asistencial desde mediados de los noventa hasta el 2003 de alguna manera fue coadyuvante de su desarrollo, la nueva generación de políticas implementadas desde el 2003 transformó el curso de las trayectorias de politización de las capas populares.

Cambio de curso que también fue estimulado por la dimensión más política del período. Luego de casi una década de dinámicas conflictuales signadas por las acciones de protesta continuas grandes sectores del movimiento de pobres urbanos adquirieron, a partir de la asunción de Néstor Kirchner una capacidad de interlocución tan privilegiada que cambió de lleno la relación entre las organizaciones sociopolíticas y el Estado. Aún en plena crisis institucional, el gobierno entrante consiguió que las organizaciones más allegadas al nacionalismo progresista apostaran por la construcción de un vínculo político de colaboración con el Estado. Pronto las experiencias de colaboración se estrecharon. Y la participación de algunos líderes otrora piqueteros en la gestión pública empezó a ser una forma de institucionalizar esa colaboración (Massetti, 2009; Gómez y Massetti, 2009). Por razones de espacio, esta dimensión más política no va a ser desarrollada en este artículo.

Luego del 2003 la incorporación de la noción de Capital Social al diseño de políticas públicas implicó nuevos desafíos. El valor social y político de este arraigo en la acción barrial, al ser reconocido por el Estado, implica una cierta tensión en los procesos organizativos: un nuevo perfil de cuadros comienza a ser necesario ya que la militancia social requiere ahora la profundización de conocimientos administrativos; deben tejerse o fortalecerse vínculos con de-

terminados actores de la administración pública y deben planificarse y sobre todo ejecutarse un cúmulo de tareas a las que se accede muchas veces meramente *ad hoc*. Esto no quiere decir que las organizaciones sociopolíticas carecieran de este tipo de habilidades. De hecho, la adquisición de la personería jurídica como “asociación civil” forma parte de la trayectoria de estas organizaciones; requisito indispensable para ser receptoras de donaciones o fundamentalmente durante los noventa, para ser efectoras del FOPAR (que fuese una de las principales fuentes de financiamiento estable para comedores comunitarios). Pero el nivel de formalización y el manejo técnico administrativo de los proyectos “Manos a la Obra” implicó un salto en las organizaciones sociopolíticas: un proceso masivo de “ONEiGización” (Masseti, 2009); como también un desafío en lo que se refiere a las calificaciones de oficios y la disciplina laboral al interior de las cerca de 60.000 unidades productivas que alcanzó el plan (Roffler y Rebón, 2006).

Estos mismos autores en el informe al Ministerio de Desarrollo Social que estoy citando, destacan que un 64,3% de los participantes en proyectos productivos en el marco del plan Manos a la Obra, lograron aumentar sus ingresos en un 14% luego de un mes de iniciado el proyecto (incluyendo en aquí que el 43% de lo producido se dedica al autoconsumo). Pasando de un promedio inicial de \$142 a \$163 (datos del 2005). Y a un 133% más al momento del relevamiento. Aunque como se puede ver en el cuadro siguiente, los principales logros del plan pueden asociarse al impacto subjetivo de la experiencia:

*Cuadro 1:*

*El Plan Manos a la Obra ha logrado*

Ayudarlo a sentirse mas útil	92.40%
Ayudarlo a ser mas seguro de si mismo	89.90%
Ayudarlo a ser mas solidario	88.30%
Ayudarlo a ser mas feliz	87.90%
Enseñarle a trabajar en grupo	85.50%
Capacitarlo en un oficio	77.00%
Incrementar su confianza en la gente en general	75.40%
Aumentar su confianza en instituciones publicas	70.40%
Mejorar su inserción e el mercado laboral	68.60%
Incrementar sus ingresos	64.30%
Mejorar sus posibilidad de educación y la de sus hijos	60.90%
Mejorar las posibilidades de atender su salud y la de su flia	59.00%
Hacerlo participar activamente en una OSC	58.80%
Brindarle contactos para acceder a otros empleos	53.50%
Brindarle asistencia técnica	53.30%

**Fuente:** Roffler y Rebón, 2006

**Ficha técnica:** Relevamiento desde 3 perspectivas: Organizaciones Ejecutoras, Emprendimientos Productivos y Beneficiarios. Selección aleatoria para la realización de las encuestas a: 176 encuestas Organizaciones Ejecutoras (entrevista a miembros activos de la organización vinculados a la presentación de proyectos productivos) 301 emprendimientos productivos (entrevista al referente del proyecto) 1097 emprendedores (entrevista al grupo asociativo beneficiario del PMO). La muestra alcanzó a 16 provincias y 50 municipios. Investigación realizada entre marzo y agosto de 2005.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

20

El importante peso que estos analistas le otorgan al impacto subjetivo del plan no debe sorprendernos. Muchas fuentes dan cuenta de la misma relevancia cuando se profundiza en la forma en que los participantes en estas experiencias construyen su propia narrativa sobre lo que significa para ellos. En otro lado (Massetti, 2007) realicé un trabajo en la misma dirección en base a 60 entrevistas en profundidad y observación participante en tres organizaciones sociopolíticas que encaraban proyectos comunitarios. Allí también destacaban los participantes la capacidad que tienen estas experiencias en brindarles marcos de sociabilización, encuentro y pertenencia. Aspectos constitutivos de la vida humana de la mayor relevancia. Pero que sin lugar a dudas ponen en duda el principio operativo de que el capital social funda una estrategia de supervivencia en términos estrictamente económicos. O incluso, en términos económicamente rentables.

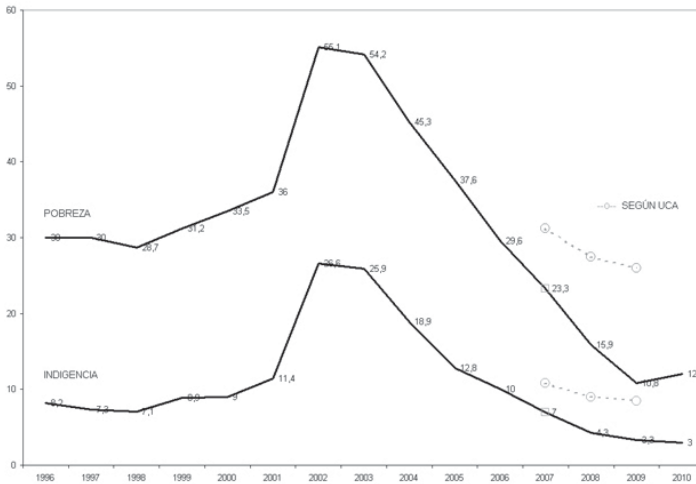
### Tercer Giro

Sea como fuere, la inversión en este tipo de políticas fue muy alta durante el período 2003-2007. En general los valores absolutos y relativos del gasto en políticas focalizadas se mantienen por encima de los que se observaban hace ya casi veinte años atrás, y por supuesto por encima de los valores previos a la post convertibilidad. Esto es una novedad también si se considera que la política asistencial en general es procíclica (o sea contraria a los momentos de mayor urgencia): un acierto del gobierno de Kirchner - profundizado por el de Fernández- es haber mantenido los niveles de Gasto Social en general y los de Gasto Social Focalizado en particular “a pesar” de la recuperación de los indicadores más fuertes. Desempleo, Pobreza e Indigencia se han reducido sensiblemente; y no por esto los niveles de gasto han respondido hacia la baja.

Las personas bajo la línea de pobreza se reducen de un 30% en el '96 a un 12% en el primer semestre del 2010; habiendo pasado por un pico de más del 55% durante la salida de la convertibilidad. Las personas bajo la línea de indigencia a su vez se reducen del 8 al 3% en ese período; habiendo llegado a un cuarto de la población durante 2002-2003. Claro está que otras estimaciones acusan un optimismo mucho más moderado: para el Observatorio Social de la UCA (quienes elaboran su propia medición de la Canasta Básica Total), la pobreza en el 2009 alcanzaba el 26% de la población y la indigencia el 8,5%; análogos valores que los que se observaban antes de la crisis de la convertibilidad. Pero aún en este caso cabe la observación anterior: la política asistencial lejos de caer al recuperarse los indicadores emergentes de la crisis post convertibilidad, mantiene alto su nivel de gasto.

*Gráfico 2:*

*Evolución de las personas bajo la línea de pobreza (2003-primer semestre 2010).  
En valores relativos.*



**Nota:** En los años de la EPH puntual el universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el de aquellas personas que integran hogares en los cuales se declaran de manera completa los ingresos (incluyendo los hogares con ingreso cero). Por su parte, los resultados correspondientes a la EPH continua disponible a partir de Diciembre de 2009, incluyen la imputación de ingresos no declarados realizada por INDEC. La Encuesta Permanente de Hogares (EPH) fue ampliando paulatinamente la cantidad de aglomerados relevados. En este caso, las estimaciones corresponden al total de aglomerados urbanos relevados en cada año. Hasta el año 2003, la EPH (puntual) realizaba el relevamiento dos veces en el año: mayo y octubre. Los datos aquí presentados corresponden a la onda de mayo. Hasta el año 2000, la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y Total (CBT) utilizada para la estimación corresponde a la del mes de abril, dado que es la que se encuentra disponible. Luego, a partir del 2001, se utilizan los datos de la CBA y CBT del mes de mayo. Luego de discontinuar la publicación de las bases usuarias de la EPH continua en el año 2007, a fines de 2009, el INDEC volvió a poner a disposición del público la totalidad de las bases de datos correspondientes al período posterior a 2003, junto con algunos documentos que indican las modificaciones introducidas. Los datos presentados a partir de 2004 corresponden al 2do trimestre de cada año (en el año 2003, refiere al 3er trimestre dada la falta de información anterior), de modo de minimizar los sesgos estacionarios en la serie. Por el mismo motivo, se continúan utilizando los datos de la CBA y CBT del mes de mayo. Luego del año 2007 -dada la intervención al INDEC- distintas consultoras privadas han ofrecido mediciones alternativas del Índice de Precios al Consumidor. En esta ocasión, se utiliza para el cálculo alternativo de pobreza e indigencia la CBA y CBT de valor medio, entre las tres posibles, publicadas por el Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (para más detalles, véase el Informe de Prensa de Pobreza e Indigencia 2010, de dicho Programa).

**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC. Datos recopilados y procesados por la Lic. Julieta Vera.

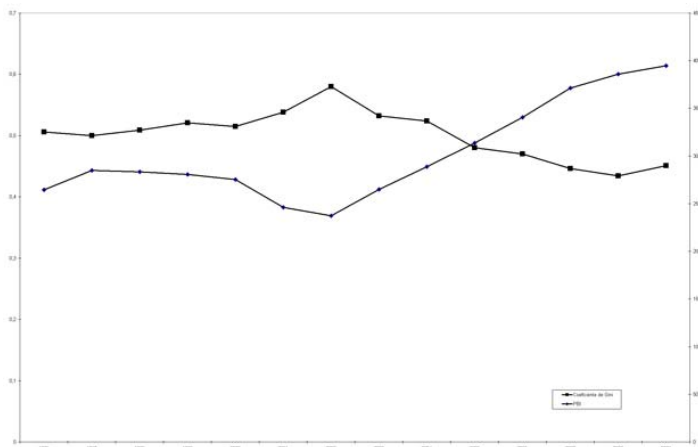
## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

La recuperación económica también es significativa y observable en aquellos indicadores que impactan directamente sobre la capacidad de reproducción de la población. El PBI crece un 49% en 13 años (1996-2009) y el coeficiente GINI se reduce en más de un 10% en ese período.

Gráfico 3:

Evolución del PBI (en millones de pesos) y del coeficiente GINI (1996-2009).



22

**Nota:** En este caso, se estima el coeficiente de Gini tomando a las personas como unidad de observación. Sin embargo, cabe aclarar que el ingreso correspondiente a cada individuo, corresponde al ingreso per cápita familiar del hogar; dado que el bienestar individual no se encuentra desvinculado de la unidad doméstica a la que pertenece. De este modo, el Coeficiente de Gini proporciona una medida del nivel de desigualdad de los individuos según el ingreso per cápita familiar. Cabe aclarar que no se excluye del cálculo a las personas que integran hogares con ingreso cero. En los años de la EPH puntual el universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el de aquellas personas que integran hogares en los cuales se declaran de manera completa los ingresos (incluyendo los hogares con ingreso cero). Por su parte, los resultados correspondientes a la EPH continua disponible a partir de Diciembre de 2009, incluyen la imputación de ingresos no declarados realizada por INDEC.

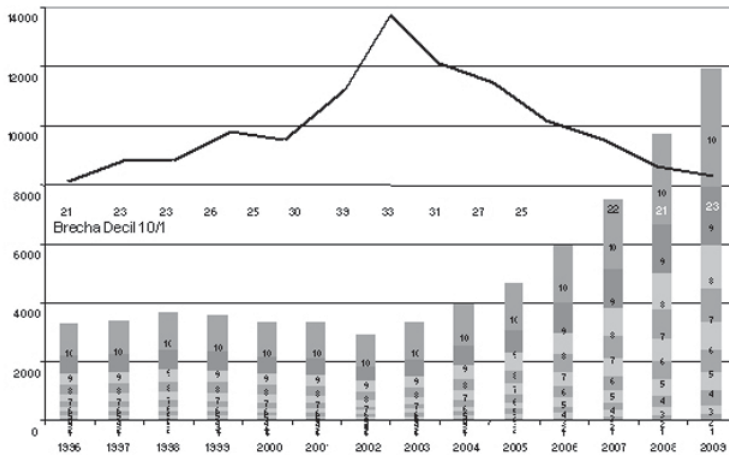
**Fuente:** Elaboración propia, con base en datos de la EPH, INDEC. Datos recopilados y procesados por la Lic. Julieta Vera.

La tasa de empleo crece también casi 10 puntos porcentuales en ese período y la desocupación baja a menos de dos dígitos. A nivel de ingresos, el Ingreso Total Familiar per Capita crece de manera importante y en beneficio de los sectores más postergados. Mientras que en el período 1996-2001 en ingreso del decil más bajo se reduce un 30% el del decil más

alto se acrecienta en un 6%. Desde el 2002 al 2009, todos los deciles crecen; pero el primer decil crece el doble que el décimo: 525% versus un 266% respectivamente. La brecha entre el primer y el décimo decil, luego de haberse duplicado en la salida de la convertibilidad, se coloca en valores análogos a los de 1996.

#### Gráfico 4:

*Promedio de ingreso per cápita familiar (IPCF) de los individuos según decil de IPCF. Total de Aglomerados Urbanos relevados. 1996-2003 (EPH puntual) y 2003-2009 (EPH continua). - expresados en valores corrientes- y brecha de ingreso entre 10° y 1° decil.*



**Nota:** En los años de la EPH puntual el universo sobre el que se efectúan las estimaciones es el de aquellas personas que integran hogares en los cuales se declaran de manera completa los ingresos. Por su parte, los resultados correspondientes a la EPH continua disponible a partir de Diciembre de 2009, incluyen la imputación de ingresos no declarados realizada por INDEC. En toda la serie se excluyen las personas con ingreso per cápita cero para realizar el cálculo de los promedios de ingreso. Hasta el año 2003, la EPH (puntual) realizaba el relevamiento dos veces en el año: mayo y octubre. Los datos aquí presentados corresponden a la onda de mayo. Luego de discontinuar la publicación de las bases usuarias de la EPH continua en el año 2007, a fines de 2009, el INDEC volvió a poner a disposición del público la totalidad de las bases de datos correspondientes al período posterior a 2003, junto con algunos documentos que indican las modificaciones introducidas. Los datos presentados a partir de 2004 corresponden al 2do trimestre de cada año (en el año 2003, refiere al 3er trimestre dada la falta de información anterior).

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC. Datos recopilados por la Lic. Julieta Vera.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

24

Durante el período 2003-2009 donde se observa este cambio positivo de los principales indicadores, la política pública asistencial comenzó a seguir otra dirección. Como se vio, la aparición de una nueva concepción sobre la funcionalidad de la política asistencial que encarna el Plan Manos a la Obra, ya de por sí implicaba una transformación en relación a la política asistencial desde la década del '80. La masificación de la transferencia de ingresos a través del plan JJHD implicó otra transformación en ese sentido. Pero lentamente, el perfil de la política pública asistencial fue nuevamente reorientado. En cierto sentido, ambos instrumentos entraron en contradicción con el escenario abierto con la recuperación económica que comenzó a ser palpable promediando la década que acaba de terminar.

En especial el Plan JJDH que por los montos como por el tipo de beneficiario que definía, dejaba de ser funcional a la coyuntura: o se transformaba en un ingreso mínimo de inserción (al modelo francés, como ensaya de alguna manera la política asistencial de la Ciudad de Buenos Aires) o se transformaba en otra cosa. La evaluación tanto de los funcionarios locales como del Banco Mundial (principal financista de la política asistencial argentina) fue en la misma dirección: el JJDH contenía fuertes constricciones en lo que se refiere a la práctica laboral en sí misma. Si bien es cierto que estimulaba fuertemente la participación en organizaciones sociales, la capacidad de éstas de transformarse en unidades productivas es relativa (como demuestra en parte el Plan Manos a la Obra).

El punto crítico era por supuesto la relación entre la contraprestación obligatoria y el diseño de tareas que transformaran o incentivaran a los participantes a desarrollar conocimientos laborales mínimos y acordes al mercado laboral (altamente precarizado) heredado de los noventa. El perfil de beneficiarios del JJHD, por otra parte, era mayoritariamente femenino (más del 60% en el punto más alto de unidades de beneficio). Con trayectorias laborales erráticas o sin haberse incorporado aún a la vida laboral (en muchos casos comedores y merenderos fueron la primera actividad cuasi-laboral de estas mujeres) (Massetti, 2005). Aunque ya se había comenzado a implementar de manera piloto en el 2004, a principios del 2006 se pone en marcha el *Heads of Household Transition Project* (BM, 2006), originalmente pensado como una estrategia de transición de 22 meses. El proyecto consistió en la migración de los aún entonces 1.4 millones de beneficiarios hacia otros instrumentos. Parte de estos quedaría progresivamente fuera de la definición del perfil de beneficiario a medida de que se crecieran los hijos menores de 18 años que requería la definición de jefe/a de hogar. El saldo sería segmentado por género. A las mujeres (con secundario incompleto y dos o más hijos menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad) se las incluiría en el llamado “plan familias”: en la que se le otorga un subsidio proporcional a la cantidad de hijos en el hogar. A los hombres (mayores de 45 años) se los incluiría en el “Seguro de capacitación y empleo”. Monetariamente ambos planes implican una mejoría. En el caso del Familias entre \$50 y \$180 más, dependiendo de la cantidad de hijos. En el caso del Seguro, \$75 más.



Lo interesante en ambos casos es que desaparece la figura de la contraprestación como la entendía el JJHD (que ligaba a los beneficiarios, a la postre a las organizaciones sociales). Para el caso del Familias, se le exige a la madre la presentación de certificados de vacunación y escolaridad de los hijos. En el caso del Seguro, la participación en determinados cursos de capacitación que el mismo Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (a cargo del plan) realiza a través de “gerencias” regionales. Este último plan tiene un límite temporal preciso: 18 meses. El plan Familias, un límite temporal lógico (cuando los hijos superen los 19 años).

El plan Familias se incluye luego en el “Programa Familias para la inclusión” (que incluye otros componentes de relevancia), permitiendo así la incorporación de nuevos beneficiarios (inclusive hombres). A septiembre del 2009, según el Ministerio de Desarrollo Social, el plan incluía a más de 629 mil familias abarcando 2.4 millones de menores de 19 años. El Seguro de capacitación y empleo también se mantiene abierto para los mayores de 45 años. Según datos del Banco Mundial (2009) el seguro llegaba en el 2008 a 80 mil beneficiarios. Restando aún un remanente de 500 mil personas bajo el JJHD. A mediados del 2008 se implementa el “Plan Jóvenes con más y mejor trabajo”, con características similares al seguro en relación a la realización de cursos de capacitación, pero orientado al segmento de entre 18 a 25 años.

La reestructuración de la política asistencial va aún más lejos y en consonancia con la nueva lectura de la coyuntura. Se reestructura la asignación familiar por empleo registrado (la partida del plan familias se incluirá allí).

Pero el salto más importante que define a este tercer giro viene de la mano de la redefinición de la “estaticidad” (Grassi, 2003) de la cuestión social: la ampliación de los abordajes de tratamiento de la pobreza a partir de la recuperación de la seguridad social como proceso redistributivo. Este salto nos obliga a ampliar el conjunto de instrumentos de política pública que observamos porque efectivamente el impacto de las políticas de seguridad social son tremendamente efectivos en la ampliación de la capacidad de supervivencia de los sectores más postergados; y su impacto (indirecto) sobre los procesos de las organizaciones sociopolíticas no debe ser menospreciado.

En el 2009 se implementa la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” orientada a desocupados y trabajadores no registrados con hijos menores de 18 años o discapacitados. Además del “Programa de Inclusión Provisional” orientado a las personas que habiendo quedadas desocupadas y/o sin la cantidad de aportes necesarios para jubilarse estuvieran en edad de hacerlo.

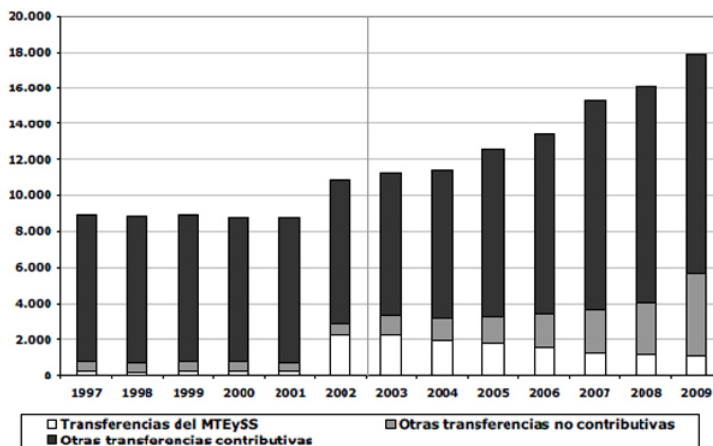


## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

Gráfico 5:

Evolución de los beneficios otorgados por el sistema de previsión social.  
En miles de beneficios.



**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Todo esto implicó una ampliación del sistema de protección social en cuatro direcciones: sectores sin acceso al empleo o de empleo no registrado, familias vulnerables y personas mayores sin ingresos. La dimensión de la ampliación implica una mayor llegada a personas vulnerabilizadas por las transformaciones neoliberales. Es cierto que parte del nuevo conjunto de instrumentos son transitorios. Pero algunos de ellos son permanentes y cumplen todas las formas de políticas universales.

Cuadro 2:

Crecimiento de los beneficios del sistema de protección social entre n 2003 y 2009 por las nuevas medidas implementadas durante el período.

Programa de Inclusión Previsional y Anticipada	2.211.908
Asignación Universal por Hijo	3.408.222
Seguro de Capacitación y Empleo	118.425
Becas de capacitación	107.849
Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	93.809
Argentina Trabaja	58.596
<b>Total de beneficios</b>	<b>5.998.809</b>

**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Con este nuevo giro, nuevamente las organizaciones sociopolíticas son estimuladas a cambiar su trayectoria. Los instrumentos de política asistencial que pueden potenciar el desarrollo de los procesos organizacionales han sido relocalizados, fundamentalmente dentro del “Programa Ingreso Social con Trabajo” llamado “Argentina Trabaja”; fundamentalmente orientado a la autoconstrucción de viviendas o mejoramiento de los barrios más carenciados. (Y manteniendo también las experiencias del Manos a la Obra que han logrado sustentarse; ahora subsumido en el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social). Básicamente las organizaciones sociopolíticas se tornan cooperativas de autoconstrucción de viviendas; y no es menor. El acceso a la vivienda popular forma parte de una de las demandas sociales más persistentes en la historia de nuestro país. Casos notorios de este tipo de experiencias son los procesos de autoconstrucción encarados por la fundación Madres de Plaza de Mayo, o por distintos grupos al interior de la CTA (como el caso de Milagros Salas en Jujuy) o la FTV.

Según datos del ministerio de Desarrollo Social, hasta el momento se han inscripto más de 1000 cooperativas que incluyen cerca de 60.000 cooperativistas que reciben un ingreso mensual de \$1200.

### Palabras finales

¿Las políticas sociales asistenciales focalizadas pero masivas son capaces de recomponer las situaciones sociales que sectorizan una problemática social? Detengámonos en esta pregunta. Si las políticas universales generan derechos (al acceso a la salud pública o la educación gratuita por ejemplo) que resuelven demandas estructurales en una población, lo que está en el centro de la cuestión es la garantía de una provisión continua (al menos legal o normativa) de respuesta estatal a tal demanda. La demanda se entiende entonces propia del funcionamiento social. La paradoja en tal caso que contiene la masificación de la política focal es que supone una superación a futuro de la demanda a la que se le da respuesta. Como la política focal a cuentagotas no resultó efectiva la masificación es en parte “subir la dosis del mismo medicamento”. Por supuesto que hipotéticamente tiene esto otro impacto: un shock redistributivo que nutra de recursos a la población más vulnerable (como bien vienen señalando los autores del Plan Fénix y del propio de la CTA desde finales de los noventa). Desde el 2003 se han invertido más de 37.000 millones de pesos en Gasto Social Focalizado; es decir un peso por cada 50 del PBI. Una inyección de dinero en la población más necesitada que además genere un aumento del consumo que genere un aumento de la producción y así. Si se lo mira desde este costado, la masificación de las políticas focales tendría hipotéticamente al menos la capacidad de generar reactivación económica; o sea podría modificar alguna de las variables que confluyen en el vector pobreza. Pero ¿puede el Estado regular con estos instrumentos la problemática social? ¿Son por el contrario las demandas sociales organizadas la garantía de la efectividad de la política pública?

Ahora bien, retomando el desafío que implica el solapamiento metodológico implícito en la articulación de dos disciplinas de vasta tradición en las ciencias sociales, cabe repreguntarnos ahora: ¿Cuál es el impacto indirecto de la política pública (asistencial y de seguridad social) sobre las trayectorias de las organizaciones sociopolíticas de las capas populares?

Dos grandes miradas en las organizaciones sociopolíticas sobre la política en torno a lo social pueden ser reconocidas como polos antagónicos: o el Estado dificulta el libre desenvolvimiento de los procesos organizacionales de los sectores populares o por el contrario es en la máxima integración al Estado donde las organizaciones de los sectores populares hallarán su máxima potencia. La primer mirada se nutre de las concepciones cercanas a lo que hoy se denomina autonomismo (que bien podría situarse en la antigua vertiente anarcocomunista del siglo XIX representada por Kropotkin) o con marcos dogmáticos ligados al corrientes del marxismo “tradicional”. En las prácticas, en el desenvolvimiento cotidiano de los procesos organizacionales es observable empero instancias de colaboración y múltiples dependencias. Ya sea a nivel de la provisión de recursos como de reconocimientos e interlocuciones imprescindibles aún en los momentos del más álgido choque con las fuerzas represivas del Estado. Si pensamos, además que el Estado como ente se presenta empíricamente como tramas relacionales complejas y multidimensionales, esto nos permitiría emprender el camino hacia la idea de que no hay experiencia organizativa en los últimos 20 años que no haya tenido dinámicas de colaboración o dependencia directa con algún nivel gubernamental (Gómez, 2006). Es por esto que, incluso los enunciados más reticentes a reconocer al Estado como pieza clave en las trayectorias de politización de las capas populares, tal nivel discursivo “choca” con las propias prácticas de las organizaciones de donde proviene.

El otro polo, que considera la vía de institucionalización como un paso superior en el nivel de organización de las capas populares se topa con la evidencia empírica que resulta de las propias limitaciones que implica. Las experiencias de organizaciones al interior de la gestión pública ha logrado posicionar cuadros e incluso generar un nuevo tipo de actor: un militante profesionalizado que contradice la imagen vulgar del empleado público desinteresado por su función. También ha reforzado nuevas tramas de intercambio, permitiendo rápida solución de problemas concretos de la población más necesitada; pero siempre a una escala micro y sin contradicciones provenientes de las dinámicas competitivas al interior de tramas y subtramas de intercambio.

Ambas miradas no se destacan por su capacidad de describir la complejidad de la relación entre las organizaciones sociopolíticas y los niveles gubernamentales, sino por proponer, en definitiva, un tipo de politización de lo social *a priori*. Esto es lo que las hace interesantes e imprescindibles en sí; ya que intervienen en la coyuntura política nacional. En retrospectiva si observamos la mutación que el objeto que hoy podemos definir como “movimiento de pobres urbano” o “movimiento territorial urbano”, las politizaciones actua-

les serían impensables en el contexto de los años '80 o '90. Forman parte de este nuevo punto en la trayectoria de politización de las capas populares de nuestro país.

Ahora bien, revisado el material empírico queda claro que la relación entre la acción y/o omisión del Estado a través de sus niveles, agencias y políticas ha sido claramente determinante al configurar formatos organizacionales en el campo popular. No sólo en términos maniqueos (amigo/enemigo) sino por su capacidad de imprimir tiempos y dinámicas, fortalecer en recursos o en legitimidad de líneas discursivas, reorientar las estrategias de emergencia o representación de actores y en definitiva de potenciar o desgastar la capacidad organizativa de los sectores populares.

Es comprensible que hasta mediados de los '80 el modelo organizacional se caracterizaba en el atrincheramiento en torno al paraguas protector de la iglesia en torno a la problemática del acceso a la vivienda de los sectores populares; dada la brutal política de desalojo de las villas de emergencia, la absoluta falta de políticas de vivienda progresivas y por supuesto la desnuda crueldad y desinterés por la vida humana en general. Como ejemplifica muy bien las tomas de tierras en el sur del conurbano bonaerense. En los noventa, al incorporarse la falta de ingresos vía el empleo remunerado dadas las políticas de reformas del estado, los modelos organizacionales se complejizan y adquieren otras manifestaciones. Desde la segunda mitad de la primera década del nuevo milenio, el reconocimiento por parte del Estado de las organizaciones sociopolíticas como gestoras de la resolución de las necesidades inmediatas le imprimió otras características al proceso de politización. Finalmente, el proceso que estamos observando es el de recuperación del ingreso a través del empleo remunerado (aún claro está con niveles bajos en relación con el costo de la vida) producto de políticas públicas específicas y no solo por ciclos "naturales de la economía" le imprimen al proceso de politización de las capas populares otra dinámica que en parte es aún impredecible. Un pronóstico podría ser que caduquen sin más las experiencias no integradas a espacios políticos mayores que referencien directamente en las grandes tendencias macropolíticas. Quizás a nivel meramente político este pronóstico sería más fácil de sostener que a nivel de procesos macrosociales: es clara la tendencia a la conformación de identidades políticas asociadas al "neoperonismo". Por ese lado se observan múltiples adscripciones aún sin obviar tensiones y divergencias y formas de construcción hasta cierto punto "movimientistas" (o con pluralidad de centros decisorios que compiten por espacios de poder –quizás entendiendo "competencia" sin grandes dramatizaciones). Lo que no es del todo previsible es el impacto final en las políticas públicas, tanto las reformas en las políticas sociales focales como en las políticas de preservación y generación del empleo.

Para decirlo de otra manera, la trayectoria de politización de las capas populares tiene como vector el principio de respuesta o resguardo tanto de las políticas públicas ineficientes como de las regresivas. En un escenario ideal de políticas progresivas constantes ese vector debería dislocarse. En su lugar podría aparecer (como en parte ya se observa) un "cierre político" de identificación de las políticas con actores en el gobierno. Pero también podría



## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

simplemente despolitizarse esta trayectoria dando lugar a otras: la recuperación del rol del sindicato como centro organizador de la vida de las clases populares (como lo fuera en otro tiempo); algo que en parte también se puede observar hoy en día.

A favor de la continuidad de este vector podría darse el enunciado prospectivo simple del carácter exponencial de las necesidades: la necesidad en definitiva es una construcción sociohistórica y es esperable (además de observable, claro) una persistencia de esferas de inacción en las políticas públicas. Es decir no hay razones estrictamente lógicas que presupongan un cambio de vector en la trayectoria de politización de las capas populares; pero sí razones fácticas y contrafácticas.

30

Lo cierto es que la política pública del Estado nacional desde el 2003 se ha venido despegando de las dinámicas conflictuales observadas desde el retorno de la democracia. En muchos sentidos ha superado estas dinámicas incorporando políticas que ni siquiera estaban movimentizadas tales como la Ley de medios y la incorporación al sistema provisional de más de millón y medio de personas. La relación con los movimientos sociales más dinámicos de la década del noventa ha sufrido una interesante evolución. De una apoyatura inicial muy fuerte a una relación de imbricación compleja que invisibiliza la capacidad de movilización de las organizaciones. El Estado ha logrado de alguna manera hacer inútil ciertos procesos de movilización que durante más de 20 años protagonizaron el escenario conflictual argentino. Aquí es necesario aclarar para evitar mal interpretaciones. Inutilizar no quiere decir deslegitimar, ni siquiera quiere decir que las problemáticas sociales que están en la base de los procesos de movilización estén superadas. Sino que la forma en la que el Estado nacional desarrolla su política social ha vuelto extemporánea la confrontación directa; ya que se han abierto canales y mecanismos de resolución de conflictos y provisión de soluciones que son más efectivos que la dinámica confrontación/negociación propia de los noventa. Esto genera por supuesto un dislocamiento general en las representaciones políticas.

De simples comedores barriales a asociaciones civiles, para luego pasar por el estatus de OSC' u ONG's sea el caso, a conformarse como cooperativas, las organizaciones sociopolíticas han sido resistentes y resilentes (y resilientes) a las políticas públicas. El costado más político de este proceso, -la forma en la que las organizaciones sociopolíticas aportarán en el proceso de democratización de la sociedad argentina-, en la constante transformación de las trayectorias de politización de las capas populares, es más que nunca impredecible.

## Documentos e informes

- BANCO MUNDIAL (1992). *La Medición de la Pobreza, Comercio Exterior*. Vol. 42, No. 4. Banco Nacional de Comercio Exterior.
- BANCO MUNDIAL (2001). Estrategias de supervivencia de los hogares urbanos frente a la crisis económica en la Argentina. Informe N° 22426-AR. 16 de octubre de 2001.
- BANCO MUNDIAL (2002) *La crisis argentina y su impacto en el bienestar de los hogares*. Documento de trabajo n.1/02. Noviembre de 2002
- BANCO MUNDIAL (2009) project appraisal document on a proposed loan in the amount of us\$450 million to the argentine republic for a basic protection project May 4, 2009
- CENTRAL DE LOS TRABAJADORES ARGENTINOS (2002). *Apuntes sobre nuestra estrategia*. En [www.cta.org].
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2003) *Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*
- CESILINI, Sandra; DALMAZO, Raúl y MARTÍN, Lisandro (2003). "Argentina: From Facing Emergencies to Building Social Capital". En: BANCO MUNDIAL [[http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/03/000160016\\_20041103103505/Rendered/PDF/303320ENGLISHoThinkingooutloudoV.pdf%20](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/11/03/000160016_20041103103505/Rendered/PDF/303320ENGLISHoThinkingooutloudoV.pdf%20)]
- CONAEyC (2004). Derecho familiar de inclusión social. Octavo informe al poder ejecutivo nacional. Programa Jefes de hogar. Buenos Aires: Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control.
- GALASSO, Emanuela y MARTIN Ravallion (2003). "Social Protection in a crisis: Argentinas Plan Jefes y Jefas". Policy Research Working Paper 3165. Banco Mundial. En: [[http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/08/000012009\\_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf](http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2003/12/08/000012009_20031208112939/Rendered/PDF/wps3165.pdf)]
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2003). *Sin título*. [<http://www.desarrollosocial.gov.ar/deslocal/plandeslocal.asp>]
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2002b). *Evaluación del plan jefas/es de hogar desocupados. Impacto en la Pobreza e Indigencia*. Secretaría de Empleo, DGEyFPE. Diciembre de 2002
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2002a). *Impacto del plan Jefes y Jefas de hogar en la pobreza*. Dirección general de estudios y formulación de políticas de empleo, secretaría de empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Octubre 2002
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (2004). *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios* Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales Trabajo, ocupación y empleo.
- NOVACOSKY, Irene; SOBRÓN, Claudia y BOTZMAN, Mirta (1997). Evaluación diagnóstica del programa Trabajar I. SIEMPRO.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Decreto 108/02*.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Decreto 1553/03*.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. *Decreto 565/02*.

SIEMPRO (2003). *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: impacto y características de los beneficiarios*

## Bibliografía

ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2001). *La Política Social del Gobierno Nacional: Un Análisis Político-Institucional*. Buenos Aires: Observatorio social SIEMPRO-UNESCO.

AGUILAR VILLANUEVA, L. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.

AGUIRRE, Juan. (2002). "Algunas experiencias de afiliación y celularización y de organización de la autodefensa de las masas". En: Revista PyT (PCR) N°49. [[Http://www.pcr-arg.com.ar/PyT/49/Aguirre.htm](http://www.pcr-arg.com.ar/PyT/49/Aguirre.htm)]

ALAYON, Norberto (2000). *Asistencia y Asistencialismo*. Buenos Aires: Lumen.

ALDERETE, Juan Carlos y GOMEZ, A. (1999). *La desocupación en el infierno menemista*. Buenos Aires: Ágora.

AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manatíal.

AUYERO, Javier (2002). "La vida en un piquete". En: Revista Apuntes-CECyP N°8. [[HTTP://www.apuntes-cecyp.org/N8-Auyero.htm](http://www.apuntes-cecyp.org/N8-Auyero.htm)].

AUYERO, Javier. (2005). *Vidas Beligerantes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1992). *La modernización excluyente. Transformación económica y Estado de Bienestar en Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOZADA.

BARBEITO, A. y LO VUOLO, R. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: UNICEF/CIEPP/LOZADA.

BLAU, Peter [1964] (1982). *Intercambio y poder en la vida social*. Barcelona: Hora.

BURION, Carlos; GALANTE, Fernando; LUCHESSI, Gonzalo; ROMANO, Sebastián (2004). «Análisis del Plan Jefes y Jefas de Hogar». Universidad del CEMA. Disponible en: [[http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/historia\\_del\\_pensamiento\\_economico/curso\\_2004/2004\\_planjefesF.pdf](http://www.cema.edu.ar/~jms/cursos/historia_del_pensamiento_economico/curso_2004/2004_planjefesF.pdf)]

CALVI, Gabriel y ZIBECCHI, Carla (2006). "¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familia". EN: *Laboratorio/n line año VII . número 19 . Otoño / Invierno 2006*. ISSN : 1515-6370

CARRERA, Iñigo. (2002) "piqueteros": los caminos de la protesta popular. Buenos Aires: Enfoques Alternativo

CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

CECEÑA, Ana Ester (2001). "Rebeldías sociales y movimientos ciudadanos". En: Revista Osal, Enero 2001.



- CECEÑA, Ana Esther (2001). "El Nuevo Pensamiento y la transformación de la lucha en Argentina. Entrevista con Víctor De Gennaro". En revista Chiapas N°11 [<http://www.ezln.org/revistachiapas/No11/ch11cecena.html>]
- CIEZA, Fernanda (2000). *El triunfo de la esperanza*. Buenos Aires: Ágora.
- CRESPO, María Victoria (2003). *From Road Blokkades to Factory Floors*. New York: New School University.
- DELAMATA, Gabriela y ARMESTO, Melchor (2005). "Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales." En: DELAMATA, Gabriela (Compiladora). *Ciudadanía y Territorio*. Buenos Aires: Espacio.
- DINATALE, Martin (2004). *El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina*. Buenos Aires: La Crujía.
- DINERSTEIN, Ana (2001). "El poder de lo irrealizado: el corte de ruta en Argentina y el potencial subversivo de la mundialización". En: Revista OSAL, Septiembre 2001.
- DONATELLO, Luis Miguel; GIMÉNEZ BELIVEAU, Verónica y SETTON, Damián (2005). "Trayectorias socio-religiosas en contextos de vulnerabilidad: jefas de hogar perceptoras de planes sociales en un barrio de San Francisco Solano". En: MALLIMACI, F. y SALVIA, A. *Los nuevos rostros de la marginalidad*, Buenos Aires: Ed. Biblos.
- ESCUDE, Carlos (2005). "Los piqueteros: prebenda y extorsión en los estratos marginales de un 'Estado parasitario'". Universidad del CEMA, Serie documentos de trabajo N° 287, Febrero 2005. [<http://www.cema.edu.ar/publicaciones>]
- FARINETTI, Marina (2000). "Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan". En: Revista Apuntes-CECyP N°2.
- FERRARA, Francisco (2003). *Más allá del corte de rutas*. Buenos Aires: La rosa Blindada.
- FLORES, Horacio (2002). *De la culpa a la autogestión. Un recorrido del MTD de La Matanza*. Buenos Aires: MTD.
- FORNI, Floreal (2002). "Pobreza y territorialidad". En: FLOREAL Forni (Comp.) *De la exclusión a la organización*. Buenos Aires: Ciccus.
- FORNI, Pablo (2001). "Las redes inter-organizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. Estudio de caso en el Gran Buenos Aires durante la década del noventa." Seminario UNESCO, Montevideo, 28/30 de Noviembre 2001.
- FORNI, Pablo (2002). La búsqueda de nuevas formas de organización popular: Del Consejo de la Comunidad a la mutual el Colmenar. En: FORNI, Floreal (comp.) "De la exclusión a la organización". Buenos Aires: CICCUS.
- FREDERIC, Sabina (2004). *Buenos vecinos, malos políticos*. Buenos Aires: Prometeo.
- GIARRACA, Norma y BIDASECA, Karina (2001). "Introducción". En: GIARRACA, Norma (Comp.) *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Alianza.
- GIARRACA, Norma y GRAS, Carla (2001). "Conflictos y protesta en la argentina de finales de siglo XX, con especial referencia a los escenarios regionales y rurales". En: GIARRACA, Norma (Comp.) *La protesta social en la Argentina*. Buenos Aires: Alianza.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

GRASSI, Estela (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal (I)*. Buenos Aires: Espacio.

GRASSI, Estela (2004), Problemas de la teoría, problemas de la política. Necesidades sociales y estrategias de política social. En: Laboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social año IV . número16 . verano 2004 - ISSN : 1515-6370.

GRILLO O., LACARRIEU, M. y RAGGIO L. (1995). *Políticas sociales y Estrategias habitacionales*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

GUIMENEZ, Sandra (2004), *Políticas sociales y los dilemas de la participación*. En: Laboratorio/n line Revista de Estudios Sobre Cambio Social año IV . número16 . verano 2004 - ISSN : 1515-6370

HINTZE, Susana (2003). *Truque y economía solidaria*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

IÑIGO CARRERA, Nicolás et al, (1997). “La revuelta argentina 1989 – 1990”. PIMSA, Documento de Trabajo N° 4.

IÑIGO CARRERA, Nicolás (2002). *Piqueteros: los caminos de la protesta popular*. Buenos Aires: Enfoques Alternativos.

IÑIGO CARRERA, Nicolás y COTARELO, M.C. (2000). *La protesta social en los 90*. Buenos Aires: PIMSA.

LACLAU, Ernesto (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE.

LEONARDI, Agustina (2002). “Ayuda social en una economía de mercado”. En revista Política Pública N° 9, Agosto 2002. Buenos Aires: Fundación Atlas.

LO VUOLO, Rubén y BARBEITO, Alberto (1998). *La nueva oscuridad de la política social*. CIEPP, Buenos Aires.

LOMNITZ, Larissa (1974). *¿Cómo sobreviven los marginados?* México: Siglo XXI.

LOZANO, Claudio (2001). “Contexto económico y político en la protesta social de la Argentina contemporánea”. Revista OSAL, Septiembre 2001

LOZANO, Claudio (2002). “No terminaron con la Indigencia”. Buenos Aires: Informe del Instituto de Formación de la CTA.

LOZANO, Claudio (2003). “Acerca del Programa Nacional para Jefes y Jefas de hogar sin empleo”. Buenos Aires: Informe del Instituto de Formación de la CTA.

MALLIMACHI, Fortunato y GRAFFIGNA, María Laura (2002). “Constitución de redes y movimientos sociales solidarios como estrategia de satisfacción de necesidades”. En: FORNI, Floreal (compilador). *De la exclusión a la organización*. Buenos Aires: Ciccus

MANZANO, Virginia (2003). “Piqueteros y beneficiarios: modalidades de acción sociopolítica y porceso de construcción identitaria”. (mimeo)

MANZANO, Virginia (2004). “Tradiciones asociativas, políticas estatales y modalidades de acción colectiva: análisis de una organización piquetera”. En: Intersecciones Antropología N°.5 Olavarría Jan./Dec. 2004. ISSN 1850-373X

MASSETTI, Astor (2003). *De cortar la ruta a transitar la ciudad*. Programa de Antropología Política y Social. FLACSO. Documento de trabajo N°2. AR-FLACSO/15325. 43 páginas.

- MASSETTI, Astor (2004). *Piqueteros: Acción de protesta e identidades colectivas*. Buenos Aires: Editorial de las Ciencias. ISBN 987-20200-8-6
- MASSETTI, Astor (2005). "La pobreza como disputa política". En: MALLIMACI, F. y SALVIA, A. *Los nuevos rostros de la marginalidad*, Buenos Aires: Biblos.
- MASSETTI, Astor (2006). Piqueteros eran los de antes: Sobre las transformaciones en la Protesta Social en Argentina Revista *Laboratorio* N°19. IIGG, FSOC, UBA. ISSN : 1515-6370 . PP 29-37
- MASSETTI, Astor (2007). Comedores comunitarios como estrategias de supervivencia: el caso del Centro de Actividades Comunitarias de La Boca. En: Salvia, A. y Chávez Molina, E. (Compiladores) "Sombras de una marginalidad fragmentada", Buenos Aires: Miño y Dávila.
- MASSETTI, Astor y VILLANUEVA, Ernesto (2008). "Los movimientos sociales en la Argentina de Hoy". (Compiladores). Buenos Aires: Prometeo.
- MASSETTI, Astor (2009a). "La década piquetera". Buenos Aires: Nueva Trilce.
- MASSETTI, Astor (2009b). "Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre la experiencia en la ciudad Autónoma de Buenos Aires". En: DELMATA, Gabriela (Cooop). "Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil". Buenos Aires: Biblos
- MASSETTI, Astor y GOMEZ, Marcelo (2009c). "Los movimientos sociales dicen". Buenos Aires: Nueva Trilce.
- MASSETTI, Astor; VILLANUEVA, Ernesto y GOMEZ, Marcelo (2010a). "La protesta Social en la Argentina del Bicentenario". (Compiladores). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- MASSETTI, Astor (2010b). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un Estado Progresista en Argentina. Argumentos. Revista de crítica social. N°12. pp.1-24
- MERKLEN, Denis (1991). *Asentamientos en La Matanza*. Buenos Aires, Catálogos,
- MERKLEN, Denis (1999). "La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración". Forum Culture et Developpement (BID), París.
- MERKLEN, Denis (2001). "Un pobre es un pobre". Buenos Aires, Revista de trabajo social.
- MERKLEN, Denis (2002). "Le quartier et la barricade". Atelier Argentine, CEPREMAP, Ecole Normal Supérieure de Paris.
- MERKLEN, Denis (2002/2003). « Entre le ciel et la terre ». Cahiers des Amériques Latines, N°41.
- MERKLEN, Denis (2004). "Sobre la base territorial de la movilización popular". En: *Laboratorio/online* Revista de Estudios Sobre Cambio Social año IV. número16. Verano 2004 - ISSN : 1515-6370
- MERKLEN, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- PHILLIP, Ernesto (2002). "Pobreza: Serán tal vez los potros de bárbaros atilas; o los heraldos negros que nos manda la muerte", *Revista Laboratorio* N°10, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, SIMEL, Año 4, Primavera 2002.
- PUCCIARELLI, Alfredo (1994) "Conservadores, radicales e yrigoyenistas. Un modelo de hegemonía compartida" en Ansaldi, Waldo et al. *Argentina en la paz de dos guerras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

## Las tres transformaciones de la política pública asistencial

Astor Massetti

RAUBER, Isabel (2002). "Piquetes y piqueteros en la Argentina de la Crisis". En: Revista Rebelión, Noviembre 2002.

REBÓN, Julián (2004). *Desobedeciendo al desempleo*. Buenos Aires: Picaso.

REBON, Marcela y SALSE, Guillermina (2003). Plan manos a la obra: dificultades y desafíos de su gestión. Ministerio de desarrollo social

ROFFLER, Erika y REBON, Marcela (2006). La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra Evaluación de resultados. Buenos Aires 17 de noviembre de 2006

SALVIA, Agustín (2005). "Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social". En: MALLIMACI, F. y SALVIA, A. *Los nuevos rostros de la marginalidad*. Buenos Aires: Ed. Biblos.

SCHUSTER, Federico y PEREYRA, Sebastián (2001). "La protesta social en la Argentina democrática". En: Giarraca, Norma (compiladora). *La protesta social en la argentina*. Buenos Aires: Alianza.

SCHUSTER, Federico y SCRIBANO, Adrián (2001) Protesta social en la Argentina de 2001. Revista OSAL, Septiembre de 2001.

SCRIBANO, Adrián (1999). Argentina cortada: "cortes de ruta y visibilidad social en el contexto del ajuste". En: López Amaya, M. (editora) "Lucha popular, democracia, neoliberalismo: protesta popular en América popular en los años del ajuste", Caracas: Nueva Visión. 1999.

TORRES, Pablo (2002). Votos Chapas y Fideos. Clientelismo político y ayuda social. Buenos Aires: De la campana.

TROTTA, Miguel (2003), *Las metamorfosis del clientelismo político*. Buenos Aires: Espacio.