

# El problema del desempleo en Argentina y el surgimiento de los Planes de Empleo y sostenimiento de ingresos en la agenda pública

María Laura Freyre

## RESUMEN

El presente artículo desarrolla un análisis sobre la problemática del desempleo y el modo en que emergen en la agenda pública los planes de empleo y sostenimiento de ingresos, como mecanismos a partir de los cuales la institución estatal pretende dar una respuesta a dicha cuestión. Se enmarca en una pregunta más amplia, que intenta relacionar la dinámica de las políticas de ayuda social, con las formas de construcción de ciudadanía y de subjetividad, en la relación Estado-sociedad civil en la realidad argentina. Analizar si las mismas contribuyen a la superación de la situación de pobreza, o se constituyen en estrategias de reproducción social de origen individual, consolidándose como un mecanismo de control social de la población. El análisis es el resultado de las primeras sistematizaciones, relevamientos bibliográficos y construcciones conceptuales en el contexto de una investigación doctoral. La hipótesis fue contrastada a partir del análisis de diferentes fuentes bibliográficas en diálogo con el marco teórico. Analizando el proceso de elaboración, diseño, gestión y administración, reflexionamos acerca del contexto en el que las medidas de política pública se insertan y la dinámica de la distribución y asignación de los fondos de ayuda social, arrojando luz sobre las transformaciones en la forma de ejercicio del poder. Mencionamos que la distribución de la ayuda social bajo la forma de planes de empleo y de sostenimiento de ingresos, no sólo ocupa un lugar preponderante en la agenda pública como un mecanismo de resolución de la cuestión del desempleo, sino que los programas y planes sociales se incorporan a la política estatal, también como mecanismos a través de los cuales se intenta resolver otros problemas que afectan la gobernabilidad y la reproducción del orden social capitalista. La distribución siguiendo criterios clientelares, permite un fortalecimiento de los grupos de base movilizados y la institucionalización de los mecanismos de protesta-negociación. La política forma parte de los mecanismos de construcción de la hegemonía en los sistemas de dominación y el modelo neoliberal instauró un cambio en el sentido otorgado a la ciudadanía. El vínculo entre la problemática del desempleo y las formas de respuesta del aparato estatal en la coyuntura argentina de la posconvertibilidad, representa una temática de relevancia para la sociología del trabajo y las políticas públicas. Se propone aportar argumentos al debate entre las continuidades y rupturas de los modelos de política social diseñados en los últimos años como formas diferentes de problematización del impacto de la cuestión social sobre la agenda de gobierno.

**PALABRAS CLAVE:** desocupación; políticas sociales; ciudadanía; agenda estatal; relaciones de poder.

Recebido em 24 de Fevereiro de 2013. Aprovado em 19 de Maio de 2013.

## I. Introducción<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradecemos a los comentaristas anónimos de la *Revista de Sociología e Política*.

<sup>2</sup> La decisión de establecer el recorte contextual en 1991 obedece a que en dicho año se instaura el 'Plan de Convertibilidad' y debido a las transformaciones que dicho modelo de desarrollo

El presente artículo desarrolla un análisis sobre la problemática del desempleo y el modo en que emergen en la agenda pública los planes de empleo y sostenimiento de ingresos, como mecanismos a partir de los cuales la institución estatal pretende dar una respuesta a dicha cuestión. El recorte contextual para abordar los aspectos mencionados se tomará desde 1991 hasta el año 2008<sup>2</sup>. La hipótesis que orienta esta indagación plantea que las prácticas sociales llevadas a cabo en el marco del funcionamiento de los planes sociales de diverso tipo pueden tener diferentes consecuencias: pueden contribuir a la superación de la situación de pobreza, o constituirse en estrategias de reproducción social de origen individual, consolidándose como mecanismo de control social de la población a partir de la desmovilización, la despolitización y

económico social provoca en la estructura social argentina, cuyas consecuencias pueden ser rastreadas hasta la actualidad.

fragmentación de las relaciones de solidaridad y organización colectiva de los sectores populares. Teniendo en cuenta esta idea, el objetivo del análisis sobre este tipo de políticas públicas pretende enmarcarse en una pregunta más amplia, que intenta relacionar la dinámica de las políticas de ayuda social, con las formas de construcción de ciudadanía y de subjetividad, en la relación Estado-sociedad civil en la realidad argentina.

## II. Cronología

En Argentina, durante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999), tras los estallidos hiperinflacionarios de 1989, asume como Ministro de Economía Domingo Cavallo e implementa en 1991 un plan de política económica de corte neoliberal, que marcó un punto de inflexión en la historia argentina. Este conjunto de medidas de política económica denominado comúnmente *Plan de Convertibilidad*, consistió en una serie de disposiciones que tuvieron como consecuencia la reestructuración económica y social del país, y la finalización de un modelo de desarrollo económico con base en la *industrialización sustitutiva de importaciones* (ISI) mercadointernista. Algunos autores señalan la vigencia y consolidación de un patrón de continuidad entre el carácter conservador y regresivo de estas políticas económicas respecto de aquellas diseñadas durante la última dictadura militar (Canelo 2002); y si bien existen diferentes hipótesis acerca de cuando se produce el quiebre del modelo económico de la ISI, es indiscutible que la dictadura militar comenzada en 1976 tuvo consecuencias devastadoras a nivel económico, político y social, específicamente sobre la desestructuración de las bases sociales y políticas de sustentación del mencionado modelo.

“Si bien es cierto que los episodios hiperinflacionarios de 1989 operaron el disciplinamiento social necesario para la implementación posterior de las reformas estructurales sin mayor resistencia y para finalizar la consolidación de un fuerte consenso “antiestatista”, la profundidad irreversible de los cambios sociales, políticos y económicos operados durante la última dictadura militar no pueden ser soslayados para comprender lo que ocurriría a partir de la gestión menemista” (*idem*, p. 6).

El *Plan de Convertibilidad*, coincidió con el argumento neoliberal manifestado en el modelo propuesto por el *Consenso de Washington* (CW), el cual se constituyó poco a poco como el discurso hegemónico respecto a las cuestiones de política económica en la realidad de América Latina en general. Dicho argumento ponía énfasis en el “agotamiento” del modelo de desarrollo ISI, en el exceso de intervención por parte del Estado, y en la necesidad de aplicar reformas y planes de ajuste estructural. Las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito – Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) – como representantes de los requerimientos del modelo del CW, sugerían una política económica que tuviera como ejes fundamentales las políticas de estabilización y de reformas estructurales. Estas “recetas” se tradujeron a nivel nacional, en el dictado de las leyes de reforma del Estado y leyes de emergencia económica como marcos jurídico-institucionales, que fueron la condición de posibilidad para la aplicación y sostenimiento del mencionado *Plan de Convertibilidad*. Dichas transformaciones, también fueron denominadas como reformas “de primera generación” (Oszlak 1994), entre las cuales se destacan como principales medidas, la privatización, la desregulación, la reducción de la dotación (o “downsizing”) y otras.

En este contexto, desde el discurso neoliberal local se propone la ampliación del mercado y la reducción del Estado, y es en ese marco que se realizan la desregulación de la economía y del mercado laboral, las privatizaciones de

empresas públicas, los despidos y retiros voluntarios, la desindustrialización, reforma del sistema previsional y de la estructura tributaria, y la descentralización de funciones del gobierno nacional. El objetivo de las mencionadas reformas consistía en la reducción del déficit fiscal y del gasto público, y la no intervención del Estado en la economía para evitar las “rigideces” e interferencias en el funcionamiento del libre mercado.

Así, en el marco de estas reformas en el sistema económico, y con el objetivo de lograr la estabilidad macroeconómica monetaria y financiera, se establece por ley del Congreso de la Nación la paridad cambiaria: un tipo de cambio fijo, a través del cual, un peso argentino equivalía a un dólar norteamericano, con caja de libre conversión y garantía estatal por ley, gracias al respaldo de las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Se argumentaba que esa era la condición para lograr la competitividad necesaria para insertarse en el mercado mundial, y con ese objetivo se estableció también la apertura comercial. Para dicha finalidad se disminuyeron las barreras arancelarias, cuotas o montos y se ajustaron y eliminaron impuestos arancelarios que protegían la economía, produciendo impactos sobre la estructura productiva nacional debido a que muchas industrias nacionales no pudieron soportar el ingreso de la competencia de productos de otros países y quebraron o cerraron (Abeles 1999; Castellani 2002; Schorr 2002). Paralelamente se produjo un fenómeno de apreciación cambiaria que restringió las capacidades de exportación del país. La ley de convertibilidad sostenía formalmente una situación que no existía en la realidad del sistema de precios del país. Tal es así que, el atraso cambiario, produjo un impacto sobre la estructura de precios relativos, generando desequilibrios y consecuencias desfavorables para la economía local. Así, el tipo de cambio no reflejaba los niveles de competitividad y productividad de la economía nacional, y al encontrarse sujeta a un modo fijo y sostenido artificialmente, la paridad cambiaria no funcionaba como mecanismo para equilibrar los precios y permitir el comercio internacional, sino que, por el contrario, manifestaba una tendencia pro-importadora en el perfil del nuevo sistema económico (Torre & Gerchunoff 1996).

Específicamente en relación al mercado de trabajo, el argumento del discurso neoliberal hizo hincapié en la necesidad de flexibilizar los costos laborales y reducir los aportes patronales por trabajador contratado, con el objetivo de lograr mayores niveles de productividad y competitividad necesarios para poder exportar. El *modelo de la convertibilidad* fue posibilitado, entre otros factores, por las reformas a las leyes laborales y previsionales sancionadas por el Congreso de la Nación en connivencia con algunos sectores dirigentes sindicales (1991 y 1995 fundamentalmente); por el aumento de la inestabilidad y precariedad del empleo, así como también por el aumento del desempleo, que actúa como elemento de presión para aceptar el deterioro de las condiciones laborales por parte de los trabajadores, por el efecto que produce el *ejército industrial de reserva*. Los altos niveles de desempleo y su característica estructural y endémica al modelo de la convertibilidad que hacia mediados de la década del noventa comenzaba a manifestar los primeros signos de agotamiento (Beccaria 2003), constituyeron otra de las limitaciones de este patrón de desarrollo local, que generaron no solamente modificaciones profundas en la sociedad (Pucciarelli 1998), sino que también la emergencia de una nueva cuestión social: las altas tasas de desempleo<sup>3</sup>.

El surgimiento del desempleo como problemática social se instaura en la opinión pública como consecuencia de los cambios en las características del mercado de trabajo argentino, producto de nuevos desequilibrios: crecía el desempleo abierto y la duración del período de tiempo bajo la situación de desempleado; la precarización del empleo, al igual que la sobreocupación y subocupación o trabajo a tiempo parcial. Los cambios en la organización del

<sup>3</sup> Se destacan las consecuencias de los procesos de apertura con apreciación cambiaria impulsados por el modelo de la convertibilidad. Así, “la tasa de empleo agregada tendió a crecer entre el lanzamiento del programa de convertibilidad (1991) y

1993, para descender continuamente desde entonces y ubicarse a fines de 1996 bien por debajo de la tasa de empleo de 1990” (Damill & Frenkel 2006, p. 118).

<sup>4</sup> “Las reformas a la legislación laboral de 1991 y, sobre todo, de 1995, generaron nuevas modalidades de empleo temporario que tuvieron un importante, aunque efímero [...] desarrollo e intensificaron la inestabilidad laboral: por ejemplo, en 1997 los contratos temporarios llegaron a representar casi el 80% de las nuevas contrataciones” (Marshall & Perelman 2004, p. 411).

proceso de trabajo, y en la estructura del empleo y la producción, fruto de la innovación tecnológica y productiva, fueron algunas de las causas de la emergencia del desempleo como problema estructural. Asimismo, las nuevas formas de producción y los avances en las tecnologías que demandan una nueva forma de trabajo flexible que se adapte a los cambios, acentúan la inestabilidad laboral anteriormente mencionada<sup>4</sup>.

La carencia de trabajo se constituye como una cuestión socialmente problematizada puesto que el desempleo no sólo implica la salida de la economía formal, sino también la pérdida de adscripciones institucionales y políticas, que a su vez, se traducen en mayores niveles de exclusión y desintegración social. El trabajo en la sociedad salarial implicaba una relación económica pero también jurídica y política de adscripción formal e incorporación a un modelo económico, social e institucional (Castel 1997). Por ello, en adición, el problema de la desocupación se hace más agudo al considerarlo en un contexto de transformaciones sociales a nivel internacional. El trabajo ha dejado de ser el elemento articulador de las sociedades y de la identidad de los individuos en su participación de la vida social (Castel 1997; Sennet 2000). El trabajo como vínculo de filiación social, institucional, jurídica y política, ha dejado de existir en el modo que adquiriría en la sociedad salarial y el Estado de Bienestar o Estado Providencia (Rosanvallón 1995). Estos cambios, sumados al proceso de desmontaje de las instituciones de protección social, provocaron el quiebre de los vínculos de cohesión y filiación social ya debilitados (Castel 2004).

En este nuevo contexto marcado por la pérdida de la centralidad del trabajo, la sociedad argentina sufrió un proceso de empobrecimiento general y de segmentación social, puesto que se generó un proceso de descenso social y confinamiento (Svampa 2005). La pobreza no es ya el producto de una crisis, sino el resultado endémico de una nueva forma de funcionamiento económico, y por ello, resulta ser estructural (Beccaria 1993; Minujín 1993a; 1993b; 1993c; Murmis & Feldman 1993). Las crisis recurrentes dejan de ser fenómenos coyunturales para ser fenómenos continuos y estructurales. El crecimiento de las actividades económicas con baja capacidad de absorción de mano de obra refleja la incapacidad de un modelo que desvincula crecimiento económico y desarrollo social (Benza & Calvi 2004), pues dicho crecimiento no se traduce en el bienestar de la población. Estos autores mencionan que el nuevo patrón de acumulación se caracteriza por desvincular la evolución de la actividad económica del nivel de empleo y de salarios. Por ello, se manifiesta una tendencia a la acentuación del fenómeno de polarización social, y hacia el crecimiento económico con aumento de la desigualdad social, expresada en una mayor concentración de los ingresos<sup>5</sup>.

El empleo como problema<sup>6</sup> se agudiza y en el año 1994, los indicadores de desempleo en nuestro país alcanzan los dos dígitos, inaugurando una situación inédita que mostraba la crisis de agotamiento de un determinado modelo económico-social. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la tasa de desocupación urbana en Argentina era en 1994 del 10,7%, y llegó a un pico de 21,5%; el PBI se redujo en más del 11% y se llegó a que el 55% de la población viviese en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza en el año 2002, tras el estallido social y la devaluación de la moneda (Esquivel & Maurizio 2005). Cada vez eran más las familias con dos generaciones de desocupados estructurales.

<sup>5</sup> Cf. “Sólo al principio de la década de 1990 se produjo un incremento importante en las remuneraciones reales, explicado fundamentalmente por la estabilidad de los precios y el crecimiento económico experimentado en esos años. Entre los extremos de la serie las remuneraciones disminuyeron en un 30% en el caso de los ocupados y 38% en el de los activos” (Damill & Frenkel 2006, p. 127).

### III. La movilización de los actores sociales y la incorporación de la cuestión de la desocupación a la agenda estatal

<sup>6</sup> Comprendemos que la noción de empleo es diferente a la de trabajo, sin embargo, en este artículo se hará una utilización indistinta de ambos conceptos, puesto que en la bibliografía consultada y en las fuentes estadísticas, la designación de empleo hace referencia tanto a aquellas personas que mantienen una relación de dependencia laboral, como a aquellas que trabajan por su cuenta.

<sup>7</sup> Entre las organizaciones de desocupados con asentamiento en la Provincia de Buenos Aires pueden mencionarse, la Federación de Tierra Vivienda y Hábitat (FTV), la Corriente Clasista y Combativa (CCC), el Movimiento Teresa Rodríguez (MTR), la Coordinadora de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón, juntas vecinales, sociedades de fomento y activistas; cf. Svampa y Pereyra (2003).

En el marco descrito en el apartado anterior, los Movimientos de trabajadores desocupados y piqueteros reclaman por sus condiciones de vida<sup>7</sup>: prolieron las demandas por la protección del trabajo, la adquisición de subsidios por desempleo, el pago de salarios atrasados, los aumentos de sueldo, etc. De esta manera, a lo largo de la década de 1990, se multiplicaron las organizaciones de base, las formas de agrupación colectiva, de acción conjunta, se crearon o fortalecieron antiguas redes sociales, y las luchas populares adquirieron nuevas características en la Argentina (Auyero 2002a; 2002b; Svampa & Pereyra 2003; Pereyra, Pérez & Schuster 2008; Quirós 2011).

Los hechos ocurridos en las jornadas de diciembre de 2001 son un ejemplo del mencionado aumento de la conflictividad social. Además, en este marco, se produce el desplazamiento del conflicto laboral desde el área industrial al sector público, generando un problema para los representantes del Estado en sus diferentes niveles, municipal, provincial y nacional, quienes tuvieron que responder por los conflictos en la relación capital-trabajo. Según Auyero se producen cambios en las modalidades de protesta social como algo novedoso en las formas de problematizar las cuestiones sociales en Argentina. “Durante la última década [1990], tomas y ataques a edificios públicos (casas de gobierno provinciales, legislaturas, sedes de gobiernos municipales, tribunales), barricadas en rutas nacionales y provinciales, y campamentos en plazas centrales, se han generalizado y aumentado en su frecuencia en el sur, centro y norte del país. El *santiagazo* de 1993, la *pueblada* de Cutral-co y Plaza Huincul en 1996, y la *plaza del aguante* en Corrientes en 1999 quizás sean los episodios que mejor ilustran la dinámica y el carácter de la acción colectiva en la Argentina contemporánea” (Auyero 2002a, p. 187; grifos no original). Siguiendo las ideas de este autor, planteamos que las formas de movilización de los actores que lograron incorporar la cuestión del desempleo en la agenda pública fueron múltiples, diversas y en algunos casos novedosas. Entre las nuevas formas de protesta se mencionan las ollas populares, las marchas, las demandas por ayuda alimentaria, etc.

En adición a las consecuencias de la protesta y el aumento de la conflictividad social, específicamente, el problema del empleo adquiere una relevancia inusual en este contexto, debido a que el aumento de la desocupación se asocia a otros problemas en la sociedad: el aumento de la vulnerabilidad social principalmente. Este, además, es otro de los motivos por el cual, la cuestión de la desocupación se constituye en tema de la agenda del gobierno.

Asimismo, la demanda de empleo socialmente problematizada, genera otro tipo de movilizaciones que no tienen como objetivo interpelar directamente al actor estatal sino que se constituyen como políticas de orden privado referidas a la cuestión del desempleo, por ejemplo, los movimientos de trabajadores auto-convocados, las ferias de trueque, las fábricas recuperadas, comedores populares, salitas de salud, panaderías comunitarias, etc. Así también, otras organizaciones comunitarias establecieron lazos con ONGs y fundaciones y tendieron a articularse en redes con otras organizaciones comunitarias no estatales. Svampa y Pereyra (2003) y Merklen (2005) hacen referencia a un *modelo de acción territorial* que responde a las nuevas formas de auto-organización de lo social, desvinculadas de la acción sindical tradicional. Aquí, el planteo de estos autores coincide con lo mencionado anteriormente, puesto que el conflicto del trabajo se traslada desde la fábrica o unidad de producción, al barrio y a la calle, al espacio público, se conforman nuevas formas para interpelar al Estado como receptor de los reclamos, generándose un traslado del



ámbito del conflicto, que anteriormente era viabilizado por el sindicato frente a la patronal.

Estas nuevas modalidades de acción colectiva se construyen como formas alternativas de resolución de la problemática del desempleo, que al margen de la toma de posición por parte del Estado específicamente, sin embargo, lograron la incorporación de la problemática de la desocupación en la agenda pública estatal. Según Svampa y Pereyra, el movimiento piquetero resulta

de “una nueva experiencia social comunitaria vinculada al colapso de las economías regionales y a la privatización acelerada de las empresas del Estado realizada en los 90; [...] remite a la acción territorial y organizativa gestada en el conurbano bonaerense y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, producto de un proceso de desindustrialización y empobrecimiento creciente de la sociedad argentina que arrancó en la década de los 70. [...] En rigor, podríamos decir que el movimiento piquetero nace allí donde la desarticulación de los marcos sociales y laborales se realiza de manera brusca y vertiginosa, allí donde la experiencia de la descolectivización adquiere un carácter masivo, allí donde el desarraigo tanto como la desocupación reúnen en un solo haz un conglomerado heterogéneo de categorías sociales” (Svampa & Pereyra 2003, p. 17).

A raíz de lo mencionado anteriormente, la participación de diversos grupos y actores sociales en un conjunto de transformaciones de la protesta social, y la magnitud que alcanza la problemática del desempleo, provocaron la introducción de la cuestión social del empleo en la agenda pública estatal. El grado de movilización y organización de las clases populares provocaron la problematización de la estructura social como contexto de elaboración de la agenda pública. “A comienzos de los 90, los sistemas de acción colectiva trasvasaron por un momento de inflexión histórico, visible tanto en el declive de las formas tradicionales de huelgas como en la emergencia de nuevos repertorios de acción, ligados a movimientos de presión local, de carácter disperso, que pronto comenzarían a alternar cada vez más con acciones espontáneas y semi-organizadas de explosión social” (Svampa & Pereyra 2003, p. 22).

#### IV. Tomas estatales de posición ante la cuestión del desempleo

Frente al escenario descrito, se imponía tomar medidas urgentes con el fin de aliviar las duras condiciones de la población, disminuir la conflictividad social y aumentar la gobernabilidad. La cuestión del empleo comienza a ser problematizada en la agenda pública y por ese motivo, desde el Estado se diseñan nuevos planes sociales focalizados para asistir a la población desempleada, como mecanismos de control estatal sobre el sector popular. En un primer momento, se intentó mitigar la conflictividad social utilizando el recurso de poder de la coerción, a partir de la represión de las manifestaciones y cortes de ruta por parte de la Gendarmería Nacional, sin embargo, esas medidas no dieron el resultado esperado, puesto que los conflictos se multiplicaban en diversos puntos a lo largo y ancho del territorio argentino.

Entendemos que en el año 1996 se produce la primera toma de posición por parte del Estado, a partir del lanzamiento del Plan Trabajar<sup>8</sup>, puesto que, “a excepción de [dicho plan], las políticas de empleo fueron acotadas en el tiempo, magras en recursos y sufrieron continuas modificaciones en su diseño e implementación” (Lodola 2005, p. 520).

“Sólo luego de que el proceso de transformación estructural estuvo bien avanzado, el gobierno diseñó un ambicioso programa nacional de empleo, conocido como Plan Trabajar, para aliviar los costos del galopante desempleo y contener la creciente movilización social” (*idem*, p. 516).

<sup>8</sup> Este fue el primer plan de empleo de alcance nacional sobre todo el territorio argentino, sin embargo, no desconocemos la existencia de otros planes de empleo de origen provincial. El Plan Trabajar “funcionó hasta 2001 concentrando un promedio de 130 millones de pesos por año

para cubrir a cerca del 20% de los desempleados” (Lodola 2005, p. 521).

Asimismo, en el año 1997 es planteada la “decisión del gobierno nacional – hecha pública– de destinar 600 millones de pesos a la creación de 100 mil nuevos subsidios (Planes Trabajar) para hacer frente a los reclamos surgidos de los cortes [de ruta]. Esa decisión, apurada por la multiplicación de cortes en todo el país e incluso por la repercusión internacional que éstos habían alcanzado, mostraba que la única forma de lograr el levantamiento de estas medidas era distribuir subsidios” (Svampa & Pereyra 2003, p. 33). Según Lodola, la creación del Plan Trabajar, en un primer momento, obedeció a la decisión de combatir el desempleo, sin embargo, luego, la distribución federal de los recursos se asoció a la frecuencia de la protesta popular y al desarrollo de las organizaciones piqueteras.

Luego, como consecuencia de la crisis social, política y económica de diciembre de 2001, la situación crítica del desempleo recrudece y ante la misma, desde el Estado se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)<sup>9</sup>, que a mediados de 2003, llega a 2.000.000 de beneficiarios aproximadamente, logrando modificar los índices de desocupación al considerar a los beneficiarios de políticas sociales como ocupados. Iniciado a principios de 2002, este plan de ayuda social se constituyó en un ingreso de subsistencia para muchas familias (Giacometti & Monza 2003), con el objetivo de paliar una situación de desempleo, que se integraba como una característica estructural de un determinado modelo de crecimiento económico dependiente, que había comenzado a ser hegemónico en la década de 1990. Este plan social se constituyó como un ejemplo paradigmático de la política de asistencia social, aunque sufrió algunas transformaciones en su implementación y características. Luego, se sumaron otros planes y programas sociales tanto a nivel nacional como en las provincias<sup>10</sup>.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, planteamos que la toma de posición por parte del actor estatal se centra en el abordaje de la cuestión del desempleo, a partir de realizar un recorte de la población objetivo a la que está dirigida la política social. En el caso del Plan Trabajar, el problema de la desocupación es encarado a partir del diseño de planes y programas de empleo que tienen como objetivo a las personas desocupadas que se encuentran fuera del mercado de trabajo formal, es decir, sin cobertura social; y para el caso del PJJHD, la prestación social se focaliza sobre aquellas personas desocupadas, jefes de familia con hijos a cargo. De este modo, la toma de posición por parte del Estado implica una determinada concepción acerca de los derechos y acerca de quienes pueden tener acceso a los mismos, generando consecuencias para la construcción de un nuevo modelo de ciudadanía.

“Frente a la demanda de creación de puestos de trabajo genuino, el gobierno nacional respondió a través de una serie de políticas, que alternan la represión dispersa y selectiva con la cooptación política y, más masivamente, la adjudicación de planes sociales, con contraprestación laboral” (Svampa & Pereyra 2003, p. 17).

En este sentido, afirmamos que desde el Estado se asume un rol activo, para contener el conflicto y garantizar el funcionamiento y reproducción social de la relación capitalista. Esto es así puesto que, siguiendo a O'Donnell (1985), tomamos una concepción del *Estado* como mecanismo de dominación política y el concepto de *autonomía relativa* para explicar las políticas sociales, necesarias para la reproducción de la fuerza de trabajo, como uno de los polos de la relación capitalista de producción respaldada por el Estado. En esta interpretación, el Estado deja de ser un instrumento de clase, para ser un aspecto de la relación social capitalista, e inherente a la misma, pues se constituye como garantía de la continuidad de dicha relación y organizador del consenso. De esta forma, el Estado interviene en la relación capital-trabajo para garantizar la reproducción del sistema capitalista, es decir, que toma como objeto de inter-

<sup>9</sup> Este plan social comienza a implementarse a principios de 2002 y “alcanzó el millón de hogares en mayo y cuatro meses después superaba la cifra de 1.8 millones; el pico se registró hacia mediados de 2003, con cerca de dos millones. Se constituyó, entonces, en el programa de asistencia más grande que se haya puesto en funcionamiento en Argentina” (Beccaria 2006, p. 7).

<sup>10</sup> Dada la cantidad inusual de beneficiarios del PJJHD y las dificultades para garantizar el cumplimiento de los requisitos que este establecía (entre otros, ofrecer una contraprestación laboral al beneficiario) en el año 2005, se dispone el pasaje de algunos de sus beneficiarios hacia el Plan Nacional Familias (a las mujeres) y hacia el Seguro de Capacitación y Empleo (para los hombres).

vención de la agenda pública de gobierno, aquellos conflictos o sectores que problematizan los centros neurálgicos del poder y ponen en cuestión la continuidad del “*pacto de dominación*”, o sea, la gobernabilidad de un determinado orden social.

Teniendo en cuenta esta perspectiva teórica sobre el carácter y sentido del Estado, y las características que asumen los diseños de los planes sociales mencionados, coincidimos con aquellos autores que afirman que en el posicionamiento del actor estatal,

“el lanzamiento de políticas sociales focalizadas sirvió al doble propósito de galvanizar el apoyo electoral de los sectores populares y silenciar su oposición fragmentando a los pobres, impidiendo lazos horizontales entre los mismos y acentuando el clientelismo político” (Lodola 2005, p. 515).

Consideramos que a partir del diseño de los mencionados planes y programas sociales, el Estado pretende atenuar y estabilizar el aumento de la conflictividad social. Ello se debe a que en este enfoque, partimos de la concepción moderna que plantea que todo orden social es intrínsecamente inestable y que en su interior se libran constantes luchas y conflictos, resistencias y debates que deben que ser controlados en mayor o menor medida para evitar que el orden cuestionado se derrumbe. Para ello, insistir en su legitimación y en el control ideológico, además del control social en particular, son factores importantes que hacen a las necesidades de la reproducción social. Siguiendo esta idea retomamos la hipótesis planteada por Brachet-Márquez (1996) de que las reformas sociales surgen como resoluciones de los enfrentamientos, en momentos críticos, entre actores subalternos disidentes y elites estatales, que amenazan la estabilidad del Estado. En tales momentos, éste se recupera cuando puede aislar la disidencia recompensando la lealtad de las bases corporativas del partido oficial por medio de políticas sociales. Siguiendo esta idea, comprendemos que, niveles de exclusión social en aumento constante, ponen en jaque la dominación social, por el poder potencialmente movilizable que adquiere teóricamente, la masa cada vez más numerosa de desocupados y excluidos sociales. Esta situación supone problemas para la continuidad de la gobernabilidad, cuando los grupos en cuestión, adquieren un determinado grado de organización y cohesión.

En conclusión, la toma de posición del actor estatal consistió en un intento de resolución por parte del Estado, a través de la intervención sobre la población mediante instrumentos de política pública, específicamente a partir del diseño y aplicación de la política social en un contexto de emergencia económica, política y social. Así, en los considerandos del decreto que determina el lanzamiento del PJJHD N° 565/02 se observa “la necesidad de universalizar urgentemente el PJJHD, con el fin de asegurar un mínimo mensual a todas las familias argentinas”.

Por otra parte, los actores sociales implicados directamente en la problemática del desempleo, se posicionan de un modo diferente en los primeros tiempos del conflicto. Algunos sectores sociales reclaman la asignación de planes sociales, mientras que la toma de posición de otros grupos de desocupados inicialmente fue el rechazo de los planes como respuesta paliativa y el reclamo por fuentes genuinas de trabajo. Dentro del conjunto de actores movilizadores reclamando por sus condiciones de vida y por trabajo, una fracción rechazó

“la ayuda alimentaria y los planes sociales, criticando la posición “asistencialista” de las organizaciones territoriales, y plante[ó] como consigna estratégica la creación de un subsidio para los desocupados, de un monto no inferior a los 500 pesos (el Partido Comunista, Partido Obrero, Movimiento Socialista de los Trabajadores (MST)) Pero en realidad, son muy pocos los que, habiendo



manifestado al principio una fuerte oposición y crítica a la política asistencial del gobierno, se mantuvieron firmes en un proyecto de autogestión y organización, sin intervención alguna del Estado” (Svampa & Pereyra 2003, pp. 41-42).

Así también, la aguda crisis económica social y política, impulsó la movilización y organización de nuevas actividades y proyectos desde las denominadas agrupaciones del tercer sector. En este sentido, la toma de posición de las ONGs y las organizaciones sociales comunitarias fue fundamental para aportar soluciones tanto a la problemática del empleo, como a la cuestión de la exclusión social y el quiebre de los lazos sociales.

## V. Pugna, actores sociales y sus recursos de poder

Los recursos de poder utilizados desde el Estado para intentar resolver la cuestión han sido diversos. En primer lugar, el actor estatal hace uso del monopolio de la violencia legítima que detenta y aplica la *coerción* para reprimir manifestantes o encausar la protesta. La *información* disponible también es amplia, dado que el Estado concentra diversas fuentes estadísticas y tiene acceso a registros de diferente tipo para monitorear la evolución del conflicto y la reacción de la población. Respecto a los *recursos materiales*, es evidente que el aparato estatal concentra y dispone de grandes recursos, ya sea económicos o de otro tipo, como por ejemplo alimentos, colchones, etc. y los distribuye como una forma de paliar la necesidad de la población y al mismo tiempo, asegurar las bases sociales de su legitimación, es decir, que tiene posibilidades objetivas de generar mayores consecuencias. Por último, la *legitimidad* del Estado para intervenir en la solución de la problemática del desempleo es amplia y cuenta con un gran consenso social, puesto que es el actor por excelencia en el diseño de instrumentos de intervención sobre la población, a través del diseño de diferentes políticas públicas, es decir, posee recursos amplios de poder en términos simbólicos, dada su legitimidad política.

Por otro lado, los actores sociales de base que reclaman por la necesidad de trabajo, cuentan con menores recursos de poder y se componen del siguiente modo. En cierta forma, algunas agrupaciones hicieron uso de la *coerción*, al emplear como instrumento de protesta los cortes de ruta que impedían la circulación del tránsito, principalmente en las rutas nacionales; en otros casos, las huelgas también pueden ser consideradas como una medida coercitiva. La *información* disponible es muy escasa, sobre todo en lo que respecta a los actores individualizados, y tal vez un poco mayor al nivel de las organizaciones que nucleaban a los trabajadores desocupados movilizados, especialmente en aquellas redes con una antigüedad de radicación mayor en los barrios. Respecto a los *recursos materiales*, tratándose de desempleados, éstos eran evidentemente escasos debido a que lo que está siendo problematizado es la carencia de una fuente de ingreso de carácter laboral. Por último, la *legitimidad* con la que contaban las agrupaciones de trabajadores era escasa, tal vez asociada a la construcción de un imaginario social de connotaciones negativas en los medios masivos de comunicación, motivo por el cual el vocablo “piquetero” se asociaba a situaciones de protestas de carácter violento y a hechos de inseguridad. Por estos motivos, el consenso social general para con estos sectores sociales era escaso.

En un principio, los recursos de poder que concentraban los grupos sociales movilizados por esta problemática eran escasos, poseían un poder relativo, con un bajo grado de acceso al Estado, puesto que no existían vías institucionalizadas para canalizar sus protestas y reclamos. Sin embargo, a medida que la protesta se expande y aumenta su frecuencia, el poder de estos sectores sociales para interpelar al Estado crece y por ende, desde el gobierno se comienza a

incluir a estas agrupaciones en la dinámica política y en el diseño de los programas de gobierno.

Así, el deterioro de la situación económico social del país, impulsó “durante los años ‘90, nuevas y poco convencionales formas de beligerancia popular [que] transformaron a la Argentina en un verdadero paisaje de insurgencia colectiva” (Auyero 2002a, p. 187). En este marco, el Estado tuvo que responder por los conflictos en la relación capital-trabajo, el aumento de la violencia social y otros problemas para el orden interior (que influyen en la capacidad de gobernabilidad del Estado y en los intereses de la reproducción del capital y por lo tanto, requieren de la intervención del Estado para su control, por medio de instrumentos de política pública.) Teniendo en cuenta esta situación y los mencionados recursos de poder, a continuación analizaremos las estrategias desplegadas por los diversos actores.

### *V.1. La estrategia del actor estatal y el lugar de los planes sociales en la agenda de gobierno*

En la dimensión correspondiente al actor estatal, existen tres cuestiones centrales y permanentes de toda agenda de gobierno que influyen en la determinación de las estrategias del Estado, y que se corresponden con las tensiones inherentes y persistentes en todo sistema capitalista. Así, dentro de las fronteras nacionales de la organización social, el Estado debe tratar de incluir como temas de la agenda pública (y en la intervención sobre la población a partir del diseño y gestión de las políticas públicas), la aplicación de medidas que contemplen la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad (Cf. Oszlak 1997). En este sentido, la estrategia de diseñar planes sociales de empleo y sostenimiento de ingresos como los mencionados (Plan Trabajar, PJJHD, Plan Familias por la Inclusión Social, etc.), apunta a fortalecer la equidad a partir de la redistribución del ingreso que se destina a los beneficiarios de los planes como una compensación de las desigualdades y, al mismo tiempo, a partir de dicha transferencia, se apunta a la gobernabilidad, puesto que la política social también pretende fortalecer el control, el orden social y la estructura de poder presente en el pacto de dominación, como ya se expresó anteriormente. Asimismo, la distribución discrecional de la política social siguiendo objetivos de orden clientelar (Lodola 2005), apunta además, a fortalecer la dominación y el aparato político del partido que se encuentre en el poder en el momento de la distribución de los fondos y la designación de las familias o sujetos beneficiarios.

En todos los ámbitos, el aparato estatal, como instrumento de la dominación política de determinada sociedad, desarrolla mecanismos diversos y graduales de control social. En este sentido, cabe destacar, que el actor estatal no sólo se vale de la coerción como recurso de poder, sino también de mecanismos más sutiles para ejercer el control y la dominación, entre los cuales se encuentra la cooptación de los sectores populares, cuya activación y configuración como actores políticos puede ser amenazante para el orden social capitalista desigual. Por estos motivos, se considera que una de las funciones estratégicas que cumplieron los planes sociales de empleo y sostenimiento de ingresos, en dicho marco, fue la de estabilizar el contexto social y contener el aumento de la conflictividad social, como una condición necesaria para garantizar la subsistencia y el desarrollo de un determinado patrón económico de acumulación de capital.

De este modo, cuando las organizaciones y movimientos de trabajadores desocupados se constituyen como un actor político, la estrategia del Estado consiste en interpelarlas con el objetivo de establecer relaciones de dependencia, mediatizadas a través de la distribución de los planes sociales, la negociación y la confrontación (Svampa & Pereyra 2003). La magnitud inusual del PJJHD (cantidad de recursos destinados al gasto social) y alcance (cobertura

en cantidad de beneficiarios) se constituyó en una jugada política estratégica en el contexto de emergencia económica y crisis político-social tras la devaluación de la moneda en 2001. Esta medida de política pública se entiende si consideramos una propensión de las sociedades más desiguales a salidas revolucionarias o autoritarias, lo cual obstaculiza el propio desarrollo de la relación social capitalista (Oszlak & Gantman 2007). Así, el reformismo impulsado desde el Estado a través de políticas públicas, como forma de mediación entre el capital y la fuerza de trabajo, puede ser un mecanismo razonable y efectivo para superar las crisis, tanto como para mantener la reproducción de este tipo de relaciones sociales. En este sentido, los planes de empleo responden a un triple objetivo: el sostenimiento de apoyo político, la contención de la protesta social y en menor medida, la generación de trabajo.

En 2005, se establece el pasaje voluntario de los beneficiarios del PJJHD al Plan Familias. Esta decisión estratégica, implicó un cambio en la unidad ejecutora del plan social y en los objetivos del mismo. Ya no sería el Ministerio de Trabajo el encargado de gestionar el mayor plan social (PJJHD), sino el Ministerio de Desarrollo Social (Plan Familias). Esta modificación, implicó aceptar que los objetivos formales iniciales del PJJHD como plan de empleo habían fracasado y el pasaje a un plan explícitamente diseñado como de transferencia condicionada de ingresos con otro tipo de objetivos (el sostenimiento de ingresos mínimos de las familias y el control de la población al exigir la concurrencia a las escuelas y los controles sanitarios por parte de los hijos de los beneficiarios) era una situación más acorde con las capacidades del Estado y de la situación económica y social del país. De este modo,

“un macrocontrato social legitima el funcionamiento totalmente asocial del mercado en el nivel macroeconómico, porque están completamente desconectadas la búsqueda de eficacia y la preocupación por la solidaridad. Al disociar de manera radical lo económico de lo social, el ingreso de subsistencia permite relegar la cuestión del empleo a un segundo rango” (Rosanvallón *apud* Oszlak 1997, p. 19).

Asimismo, este cambio o pasaje de beneficiarios desde el PJJHD al Plan Familias, tuvo como objetivo no declarado, resolver los problemas de elegibilidad de los beneficiarios que habían ocurrido con el PJJHD. Los beneficiarios de este plan, en su mayoría pertenecían al sexo femenino, eran mujeres que anteriormente no formaban parte de la Población Económicamente Activa; quienes nunca habían buscado trabajo o no tenían intenciones de ingresar al mercado laboral porque en la división sexual del trabajo, se ocupaban fundamentalmente del cuidado de los niños y del hogar. Como consecuencia de esto, aumentó la tasa de actividad y se produce un fenómeno de partición de hogares, implicando la recepción del subsidio por parte de personas que no eran los actores que inicialmente habían problematizado la cuestión en la agenda pública indicando un gap entre objetivos declarados y el funcionamiento que adquiere en la dinámica de su ejecución (Giacometti & Monza 2003).

Otra de las modificaciones estratégicas que se produce como resultado de la puja de poder entre los sectores de trabajadores desocupados y los representantes y funcionarios del Estado, es el traslado de la administración de los planes desde los municipios a las organizaciones sociales y políticas u ONGs.

“Este movimiento produjo efectos sumamente novedosos y complejos, ilustrados por el caso de algunas organizaciones piqueteras que llegaron a controlar más planes sociales que los municipios, al tiempo que gozaban de una mayor legitimidad” (Svampa & Pereyra 2003, p. 34).

De este modo, se fortalecieron las organizaciones que nucleaban a los desocupados y se fortaleció la red clientelar que vinculaba de modo dependiente

a los beneficiarios con el puntero del partido político encargado de distribuir la ayuda social.

Por otra parte, al considerar la dimensión de los factores que de algún modo ejercen influencia en la definición de la agenda pública y sobre las estrategias de acción del actor estatal, es importante destacar el papel que juegan procesos de orden internacional en la definición de la política social. Si analizamos programas que tienen como objetivo a los sectores populares o pobres, no podemos dejar de mencionar la influencia que ejercen los lineamientos o “recetas” impuestas a los gobiernos latinoamericanos por los organismos de financiación internacional tales como el BM, el FMI, el BID y otras entidades que otorgan préstamos o donaciones para financiar los planes de ayuda social domésticos y que, a través de ellos, exigen determinadas *condicionalidades*. En este sentido, algunos autores coinciden en señalar que existen características comunes en los planes sociales implementados en América Latina en los últimos años y que tienden hacia la focalización de la ayuda sobre determinadas poblaciones como una imposición externa. “A través de las condicionalidades y exigencias de los préstamos – que incluían y siguen incluyendo centralmente la intervención de los organismos financieros internacionales en la evaluación de los contenidos y orientaciones de las políticas macroeconómicas y los proyectos financiados – se fueron transmitiendo e imponiendo recetas y fórmulas cuyo efecto comparativo fue una creciente homogeneización de las políticas nacionales de los países “beneficiarios” de los créditos” (Oszlak 1997, p. 29).

Por ejemplo, el Plan Trabajar, fue diseñado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y economistas del BM, el cual cofinanció el programa desde 1997. En este caso particular,

“el reparto de fondos estaba concentrado en manos del Poder Ejecutivo, el que mensualmente asignaba recursos a las provincias. Esto le permitía al presidente distribuir de acuerdo con las prioridades políticas del momento. [...] El gobierno utilizaba dicho margen de discrecionalidad para reaccionar políticamente al curso de los eventos. Esto no significa [] que el reparto de planes de empleo carecía por completo de pautas y/o mecanismos de control. [...] [La] intervención del Banco Mundial parece haber inducido la distribución del plan de acuerdo con su componente anti-pobreza” (Lodola 2005, p. 527).

De esta forma, el argumento de este autor nos permite justificar el impacto de los organismos de financiación internacional sobre el diseño y gestión de la política social autóctona, reduciendo de ese modo, la autonomía del poder local. Otro ejemplo concreto es el caso del PJJHD que se financió en parte, con un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento a través del Decreto N° 144 de 2003.

Asimismo, en el orden general, la autonomía de los Estados Nacionales se ve reducida por la influencia de los procesos de *integración regional*, *internacionalización* y *globalización*, y aún más, en los países en vías de desarrollo o subdesarrollados. La internacionalización del Estado se produce a través de la formación de acuerdos regionales que imponen una determinada agenda pública común, como por ejemplo, el respeto por la igualdad de género, la sustentabilidad ambiental, etc.

La globalización provoca una permeabilidad mayor en las fronteras de los Estados nacionales, y a su vez genera la pérdida de control por parte de los gobiernos, e implica un mayor grado de incertidumbre, frente a la cual, los Estados desarrollan como estrategia defensiva, procesos de integración regional. De este modo,

“cuando a esta semi-delegación de poderes a una instancia supranacional de negociación se le suma la vulnerabilidad que simultáneamente producen la internacionalización y la globalización, resulta evidente que los Estados nacio-

nales ven crecientemente coartada su autonomía decisoria, tanto en relación a los asuntos externos como a los de su propia agenda interna” (Oszlak 1997, p. 26).

Por otra parte, entre las estrategias de acción política de los desocupados y de los movimientos de trabajadores podemos mencionar las siguientes. Uno de los principales objetivos era lograr la obtención de la mayor cantidad de recursos y de ayuda social del Estado, al mismo tiempo que el fortalecimiento de las organizaciones y de su poder político para negociar con el actor estatal. Así,

“las organizaciones de desocupados (sobre todo aquellas con una tradición organizativa previa) entablaron relaciones directas con los municipios, confeccionaron sus propias listas de beneficiarios a través del empadronamiento previo de desocupados y adoptaron la táctica del corte de rutas para reclamar su incorporación al Plan Trabajar. Esta estrategia resultó en un aumento del volumen de recursos organizacionales e impulsó la afluencia de nuevos miembros, incluidos actores asociados a la red punteril del PJ” (Lodola 2005, p. 522).

Asimismo, a través de los cortes de ruta y manifestaciones, las estrategias de los movimientos de desocupados pueden ser caracterizadas en un primer momento, como estrategias de acción directa, que en principio no estaban mediatizadas por partidos políticos u otro tipo de campañas mediáticas, aunque luego las características del conflicto fueron adquiriendo otros matices.

Además, algunos autores afirman que la construcción de la categoría “piquetero” tuvo implicancias importantes para lograr la identidad y homogeneidad de los movimientos de desocupados y para fortalecerlos como actor político en el escenario nacional. La producción de un nuevo sentido de pertenencia en la identificación con el ser “piquetero”, le devuelve la dignidad a muchos trabajadores quienes al haber perdido sus fuentes de trabajo y dejar de ser el sostenedor de sus hogares, habían perdido su identidad y se sentían desarraigados.

## V.2. Los conflictos implicados en la implementación de las políticas sociales

En primer lugar, podemos mencionar como uno de los conflictos que derivan de la aplicación de los planes de empleo y sostenimiento de ingreso como respuesta a la problemática social de la desocupación, a la cristalización de mecanismos clientelísticos dada por la forma de administración y repartición de los fondos. En este sentido, podemos mencionar también, los conflictos que se derivan de las restricciones del contexto, las características que adquiere el apoyo político, las restricciones ocasionadas por la administración burocrática y el comportamiento o cultura organizacional característica de la institución encargada de administrar y gestionar los planes sociales.

Teniendo en cuenta lo mencionado, podemos destacar como uno de los conflictos, la falta de voluntad política de los diferentes gobiernos que encarnan al actor estatal, para rediseñar los planes en función de las evaluaciones *ex post*, respetando un ciclo eficiente en la aplicación de políticas públicas. Según un informe del diario La Nación de marzo de 2007, el gobierno nacional aumentó en ese año el presupuesto para los planes sociales a pesar de que el índice de desocupación había bajado considerablemente. En 2003, el Ministerio de Desarrollo Social contaba con \$1700 millones de pesos argentinos a esos fines, en 2006 la cifra ascendió a \$3500 millones, y en 2007 llega a \$5100 millones de pesos. La continuidad en el tiempo de este tipo de prácticas políticas llama la atención y nos genera la pregunta acerca del lugar de las políticas dominantes, es decir, ¿por qué un tipo de subsidio diseñado para paliar una situación coyuntural de extrema pobreza y desempleo, superada la situación y reducidos los indicadores más graves, no disminuye sus beneficiarios? Esto permite



suponer que dichos planes sociales, cumplen otras funciones en el nuevo contexto político económico y social que atraviesa el país en la actualidad.

Por ejemplo, algunos autores afirman que la distribución de los fondos de ayuda social de forma clientelar, a los simpatizantes del partido político que se encuentra en el poder, permite a los punteros políticos una gran capacidad para movilizar personas que apoyen los actos electorales oficialistas. Según S. Draibe las políticas sociales focales,

“introducen una precariedad y discontinuidad muy grande en la política social, tendiendo a asistencializarla y abriendo amplio espacio a la arbitrariedad de los que deciden sobre las necesidades de los beneficiarios. La falta de controles, los abusos de la intermediación y la corrupción asociada a los programas sociales focalizados, ha tornado totalmente ineficiente esta forma de asistencialismo” (Oszlak 1997, p. 18).

Otros enfoques ponen énfasis en los efectos que supone el clientelismo para la cultura política, como por ejemplo, la corrupción en la distribución de la ayuda social en tiempos de campaña electoral. Al respecto, al referirse a la mala distribución de los fondos para el PJJHD, Giacometti y Monza afirman que “desde la perspectiva del principio de ciudadanía (población), [así] como del requisito principal del Plan para optar como beneficiario (desocupación), o bien de la modalidad de su funcionamiento efectivo (pobreza e indigencia), estas distorsiones de la distribución regional deberían ser corregidas” (Giacometti & Monza 2003, p. 12).

Respecto al incumplimiento de los criterios de elegibilidad, los mismos autores plantean que, “[e]n cuanto a la condición de jefe (de familia), sólo un porcentaje algo superior a la mitad satisfaría el requisito que está implícito en la denominación formal de este programa social” (*idem*, p. 24); “[e]n definitiva, la disyuntiva que se enfrenta es si el PJJHD está dirigido a atender la situación de los desocupados o la situación de los pobres” (*idem*, p. 36).

Siguiendo esta idea, un conflicto que también encontramos es la calidad de las respuestas que brindan al problema del empleo, pues, por ejemplo, las características de la contraprestación exigida a los beneficiarios del PJJHD en su mayoría, no permiten calificarlas como trabajo genuino. En algunos casos, se carece de herramientas, materiales y la infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad laboral, en otros casos, la cantidad de horas ocupadas y los bajos ingresos recibidos, asemejan a las actividades desarrolladas, mucho más a la informalidad urbana o al sobre-empleo público, que a un trabajo o empleo propiamente dicho según los cánones del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos<sup>11</sup>.

“Las tareas laborales desempeñadas por los beneficiarios del Plan generan productos de una significación económica reducida y, por ende, a los que puede asociársele una utilidad social limitada [...]. La funcionalidad (en rigor, social) de estas actividades se asienta en el hecho específico de que conforman un nicho de refugio para los que no consiguen ingresar al circuito productivo” (*idem*, p. 41).

Otro de los conflictos ahí generados es la pérdida de autonomía y capacidad institucional como uno de los componentes centrales del poder estatal. La institucionalización no formal del poder de las organizaciones sociales de base, provoca efectos fuertes sobre futuras tomas de posición del Estado, y la necesidad de dar respuesta a estos sectores como un componente más de la campaña y la gobernabilidad política. Así, a lo largo de la década de los noventa y hasta nuestros días, se pueden observar variables grados de subordinación/autonomía entre los actores del movimiento de desocupados y el Estado.

<sup>11</sup> El INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) es un organismo público encargado de la producción del sistema estadístico nacional oficial. Esta institución sistematiza la información más relevante acerca de cuestiones poblacionales, de vivienda y datos sobre la actividad económica y empleo.

Por último, un conflicto observado como subyacente en la cuestión analizada, es la crisis de representación política. Partimos del supuesto de que los cambios mencionados provocaron transformaciones en la relación entre Estado y sociedad civil, y en la forma de ejercicio del poder que vincula ambas esferas. Es decir, el ejercicio del poder y la reproducción de las relaciones sociales que se traduce en nuevas formas políticas de dominación. A modo de ejemplo, podemos mencionar que el PJJHD se sanciona por el decreto N° 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional, como un indicador del estilo de gestión institucional que se corresponde con una determinada dinámica y calidad institucional del régimen político.

### V.3. Las organizaciones sociales creadas

Si tomamos en consideración la experiencia del Plan Trabajar, dicho plan impulsó la creación de ONGs y el fortalecimiento de redes y organizaciones de desocupados ya existentes, y el poder de las organizaciones de base para ser dirigidas en función de los intereses del partido o del puntero político.

“[E]n general, éstas [organizaciones] utilizaron el Plan Trabajar como un recurso organizacional para profundizar su intervención en los barrios, incorporar nuevos miembros mediante la oferta selectiva de planes de empleo y reforzar lazos entre militantes” (Lodola 2005, p. 522).

Luego,

“el gobierno de la Alianza introdujo cambios en las reglas de distribución que paradójicamente fortalecieron a las grandes organizaciones piqueteras y facilitaron el crecimiento de las más pequeñas. A fin de reducir el control clientelar de los fondos ejercidos por el PJ, se dispuso que los planes debían ser gestionados por ONGs autorizadas mediante la presentación de proyectos sujetos a la aprobación del MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social). Los piqueteros reaccionaron a esta iniciativa formando sus propias ONGs y formalizando su acceso a la cadena distributiva. A fines de 2000, el gobierno creó un sistema de instituciones locales denominados *Consejos de Emergencia* con el objetivo de monitorear el proceso de distribución y prevenir el estallido de nuevas protestas sociales. Lejos de cumplir con este objetivo, los consejos devolvieron poder a los municipios peronistas en la asignación de planes de empleo e institucionalizaron la presencia de los piqueteros en las arenas de negociación de recursos” (*ibidem*).

Para el caso del PJJHD las organizaciones de control que se crearon fueron los *Consejos Consultivos*. Este plan preveía una descentralización operativa a cargo de las provincias y los municipios. Con el tiempo se incorporó al Ministerio de Desarrollo Social y a los organismos ejecutores (públicos o privados sin ánimos de lucro) en tareas puntuales para la ejecución de este Plan Social.

Por otro lado, también surgen y se fortalecen nuevas organizaciones en el ámbito del tercer sector u ONGs no vinculadas directamente con el movimiento piquetero.

## VI. Mecanismos de resolución de la cuestión

A pesar de que se han recuperado los indicadores sociales desde la crisis del 2001, la cuestión social del desempleo no ha sido resuelta por parte del actor estatal. Sin embargo, desde el Estado se intentó la despolitización o repolitización de los sectores manifestantes bajo un tamiz de carácter paternalista y de control social de las clases populares. La política social de empleo y sostenimiento de ingresos que hemos analizado, dirigida de un modo clientelar, apunta a través de la asignación de beneficios diferenciales para algunas capas, a cooptar a los sectores sociales movilizadores (Oszlak & O'Donnell 1976).

Asimismo, la no resolución de la cuestión del desempleo y la dependencia de amplios sectores sociales de la ayuda estatal, no es un hecho ingenuo; cumple una funcionalidad en la dinámica de organización del proceso político actual, tal como mencionamos anteriormente, como por ejemplo, en movilizaciones para actos, respaldo político, etc. Lodola (2005) plantea que los criterios de distribución de los Planes Trabajar responden a necesidades materiales, conflictividad social y política partidaria. Los criterios y patrones de distribución del Plan Trabajar en el período desde 1996 a 2001, fueron cambiantes en función de las características del partido que asumía el gobierno nacional. Así, mientras gobernó el menemismo o el Partido Justicialista, los fondos se distribuyeron en función de la cantidad y las características de la protesta social, para recomponer las estructuras militantes de los intendentes peronistas y evitar nuevos estallidos sociales. Mientras que, cuando gobernó la Alianza<sup>12</sup>, la distribución de los planes parece estar determinada por la necesidad de contener la escalada piquetera, más que por la utilización partidaria de los fondos, con la intención de evitar que el conflicto social afectara la gobernabilidad.

<sup>12</sup> “Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación” fue una coalición política formada por el partido de la Unión Cívica Radical y el Frente País Solidario y gobernó Argentina desde 1999 a 2001.

Si analizamos los casos tomados como objeto de estudio desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas, podemos afirmar que se generó un proceso de desplazamiento de objetivos, según la evaluación de los resultados del funcionamiento de estos planes sociales. Entre los factores que afectan el éxito o fracaso de una determinada política pública podemos mencionar: el marco de los regímenes políticos; los factores tecnológicos (considerando que podrían aplicarse otras formas de gestión y control en la administración utilizando las nuevas tecnologías informáticas para mejorar la calidad de las políticas sociales); los factores clientelísticos; y los factores culturales.

Respecto a las características del régimen político, el período analizado en este trabajo responde a un contexto democrático y por ende, existen mayores negociaciones y tensiones, que las que pueden ocasionarse en un contexto dictatorial o patrimonialista.

Respecto a los factores tecnológicos, cabe destacar por ejemplo, la falta de infraestructura necesaria para gestionar y aplicar lo propuesto en el diseño del PJJHD, materiales de trabajo y herramientas para que fuera un trabajo genuino, etc. Al analizar los resultados de la aplicación del PJJHD, Giacometti y Monza (2003, p. 42) mencionan que

“el desafío que enfrenta el diseño y la ejecución de un programa de empleo consiste en asegurar que en la contrapartida laboral asociada al otorgamiento de un ingreso se aseguren condiciones organizativas, tecnológicas y de disponibilidad de insumos e instrumentos de producción que permitan generar productos de valor económico y de utilidad social. Dado el tamaño del Plan Jefes y el contexto generalizado de deterioro de la situación social, estas condiciones no hubieran podido evidentemente ser satisfechas más que en forma muy parcial”.

Respecto a los factores clientelísticos, como se ha mencionado anteriormente, la cooptación de los planes sociales por parte de determinadas clientelas incide en que la ayuda social muchas veces no llegue a quienes más la necesitan, afectando el incumplimiento de los objetivos principales de esta política social. La inadecuada distribución de los fondos y una administración deficiente, hacen posible que la ayuda social sea apropiada por los mejor posicionados en términos relativos en la estructura social; es decir, siguiendo a Bourdieu, por aquellos individuos o grupos cuyos capitales y trayectorias familiares les permiten desarrollar prácticas estratégicas orientadas en el sentido de lograr una mayor apropiación de los planes y programas de ayuda social. Por otro lado, existe una utilización discrecional de los fondos públicos destinados a la ayuda social. Los mismos no se distribuyen respetando un criterio que apunte a la redistribución y a la justicia, siguiendo parámetros objetivos y preestablecidos

para seleccionar a los beneficiarios de los planes sociales, sino, por el contrario, según otros objetivos de orden clientelar que buscan favorecer intereses políticos, destinando los planes y programas a familias y grupos que son afines y responden a las necesidades de los gobernantes de turno para conservar su poder y gobernabilidad en el territorio.

La formación de clientelas como destinatarios de las políticas de empleo y sostenimiento de ingresos, afecta la autonomía relativa del actor estatal y por lo tanto, su capacidad institucional para actuar eficientemente y por ello, en el éxito o fracaso de la política social en cuestión.

Respecto a los factores culturales, en el plano subjetivo, la dinámica de la ayuda social produce transformaciones en los vínculos entre las bases y el poder político, fundamentalmente, cambios en la cultura relativa al trabajo, quiebre de los vínculos y lazos de solidaridad entre pares, etc. El cambio social es visto a partir de la vinculación con el puntero político y de estrategias individuales de la familia, como una forma de ciudadanía asistida-focalizada (Svampa 2005), apuntando a la apropiación de subsidios estatales. Estas cuestiones generan un cambio en la identidad y autopercepción de los sujetos, que se construyen a sí mismos como carenciados, destacando sus falencias para lograr una ayuda estatal, y no desde sus capacidades o habilidades para ser incluidos en un modelo social, económico y político. Por último en lo relativo a la dimensión cultural, podemos mencionar la falta de capacitación y formación para el trabajo, y de iniciativas para inculcar, propiciar y educar cambios culturales.

## VII. Conclusiones

Hemos analizado el surgimiento de la problemática social del desempleo y el modo en que emergen en la agenda pública los planes de empleo y de sostenimiento de ingresos como mecanismos a partir de los cuales se intenta resolver esta cuestión social. Asimismo, el análisis del proceso de elaboración de las políticas sociales, tanto en su diseño, gestión y administración, nos permitió realizar algunas reflexiones acerca del contexto en que dichas medidas de política pública se insertan y la dinámica en la distribución y asignación de los fondos de ayuda social, tratando de arrojar luz sobre las transformaciones hacia el interior del Estado, en su relación con la sociedad civil, y en la forma de ejercicio del poder que vincula a ambas esferas. De este modo, siguiendo esta premisa, podemos mencionar que la distribución de la ayuda social bajo la forma de planes de empleo y de sostenimiento de ingresos, no sólo ocupa un lugar preponderante en la agenda pública como un mecanismo de resolución de la cuestión del desempleo, sino que los programas y planes sociales se incorporan a la política estatal, también como mecanismos a través de los cuales se intenta resolver otros problemas que afectan la gobernabilidad y la reproducción del orden social capitalista, puesto que la fuerza de trabajo se ve afectada por la situación económica.

El Plan Trabajar no sólo se instauró con la intención de dar una respuesta al problema de la desocupación,

“también existieron otras razones como contener el conflicto social, construir redes clientelares a nivel subnacional y promover el intercambio político entre oficialismo y oposición. En suma, las autoridades a cargo de la distribución del plan hicieron política y no sólo se comportaron como simples técnicos o planificadores sociales” (Lodola 2005, p. 533).

Otra de las hipótesis acerca de los cambios en la relación entre las bases sociales y el Estado, remite a la posibilidad de que la distribución de la ayuda social siguiendo criterios clientelares, permita a su vez, un fortalecimiento de los

grupos de base movilizados y la institucionalización de los mecanismos de protesta-negociación, como formas de acceso a los planes y programas sociales.

Uno de los reclamos más difundidos en esa época hacía hincapié en señalar que quienes cortaban las rutas eran quienes recibían ayuda social de diverso tipo. En ese sentido, suponemos que existe una nueva forma de relacionarse con el poder político de turno: sólo los que protestan son escuchados. El diálogo y los derechos no son para todos, sino para los que tienen la capacidad de protestar y han aprendido a utilizar los recursos a su alcance y sus capitales de manera estratégica. De este modo, la reproducción del orden social no se garantiza por el control e inclusión de todos los sectores sociales, sino por el control de aquellos que son problemáticos y ponen en juego la existencia del orden social, es decir, aquellos que ponen en jaque a los centros neurálgicos del poder. A su vez, esta nueva forma de ejercicio del poder permite maximizar la utilización de los recursos del Estado, que no se distribuyen para todos, sino para algunos pocos, de modo tal que el ejercicio de la dominación se hace menos costoso en términos económicos y políticos siguiendo la máxima de Foucault (2005).

Siguiendo a Grassi (2006), entendemos que la política social se constituye como una instancia del orden social desde que se politiza y estataliza la cuestión social que emerge a partir de las modalidades de organización del trabajo subordinado al capital en las sociedades capitalistas. De este modo, la política forma parte de los mecanismos de construcción de la hegemonía en los sistemas de dominación, a partir de la inclusión social de los sujetos como ciudadanos de diferente tipo; es un espacio donde se produce

“la compleja configuración del poder social, constituido por los campos donde se procesan luchas y disputas por la orientación del sentido y por la dirección de los acontecimientos, en cuyo devenir también se constituyen los sujetos que expresan, así, la voluntad de imponer una *normatividad* y orientar la *normalización* de un orden político” (Grassi 2006, p. 304) (Destacado original).

La hegemonía del modelo neoliberal instauró un cambio en el sentido otorgado a la ciudadanía. Así, el esquema de la aplicación de políticas sociales focalizadas supone que el derecho de los ciudadanos a recibir la protección del Estado está sujeto a la condición de los mismos en función de su carácter de desempleados, nivel de ingresos, cantidad de hijos, etc. y no a su condición de sujetos miembros de un colectivo social.

Para concluir el planteo, tomaremos una cita que esclarece la propuesta de este trabajo. Si bien planteamos que en la política social analizada podemos encontrar indicios de un cambio en los modos de relación Estado-sociedad civil y en los modos de ejercicio de la ciudadanía, compartimos la hipótesis de que dichos cambios se desarrollan en el marco de una estabilidad y continuidad mayor dada por el macrocontexto del sistema capitalista que en sus múltiples y diversas mutaciones siempre ha tendido a reproducir la relación social de dominación y las formas de las relaciones de producción, adaptándose a los cambios en la evolución de las fuerzas productivas.

“Las reglas fundantes en que se basan los vínculos entre el Estado y la sociedad no han variado, porque son las mismas en que se funda el sistema capitalista como modo de organización social; lo que probablemente ha cambiado son algunos de los actores, sus estrategias y los resultados del juego mismo” (Oszlak 1997, p. 2).

Siguiendo esta idea, intentamos analizar aquí la dinámica de los planes de ayuda social y los efectos que la misma produce sobre las formas de relacionarse con la autoridad política de turno y en la construcción de ciudadanía, pretendiendo establecer una relación entre lo anteriormente mencionado y la dinámica de funcionamiento de los mecanismos de dominación político social. En este sentido,



“la exclusión social, el desempleo crónico, la marginalidad extrema aparecen, así, bajo la luz de una certidumbre fatalista que la ideología hegemónica pretende legitimar en términos de pura eficacia económica. De esta constatación nace la justificación del ingreso de subsistencia como respuesta a una situación estructural creada por la propia lógica de los nuevos patrones de organización económica” (*idem*, p. 18).

María Laura Freyre (laufreyre@gmail.com) es Licenciada em Sociología (FSOC, UBA, Argentina) y Profesora Asistente en la cátedra de sociología de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba (FFyH-UNC), becaria de investigación en el Instituto de Humanidades del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IDH-CONICET), Córdoba, Argentina.

## Referências

- Abeles, M. 1999. El proceso de privatizaciones en la Argentina de los noventa. ¿Reforma estructural o consolidación hegemónica? *Época*, 1(1), pp. 95-114.
- Auyero, J. 2002a. Los cambios en el repertorio de la protesta social en Argentina. *Desarrollo Económico*, 42(166), pp. 187-210.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *La protesta. Retratos de la beligerancia popular en la Argentina democrática*. Buenos Aires: Libros del Rojas.
- Beccaria, L. 1993. Cambios en la estructura distributiva 1975-199. In: L.A. Beccaria; E.S. Bustelo; A. Minujín, eds. *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. 2ª ed. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- \_\_\_\_\_. 2003. Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas. *Boletín Informativo Techint*, 312, pp. 81-107.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Dimensiones y alcances de la crisis argentina*. Mimeo.
- Beccaria, L.; Groisman, F. 2009. Informalidad y pobreza en Argentina. In: \_\_\_\_\_. *Argentina desigual*. Buenos Aires: Editorial UNGS-Prometeo.
- Benza, G.; Calvi G. 2004 *Reestructuración económica, concentración del ingreso y ciclos de desigualdad (1974-2003)*. Mimeo.
- Brachet-Márquez, V. 1996. *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1955)*. México: Centro de Estudios Sociológicos del Colegio de México.
- Canelo, P. 2002. La construcción de lo posible: identidades y política durante el menemismo. Argentina, 1989-1995. In: \_\_\_\_\_. *Serie Documentos e Informes de Investigación*. Buenos Aires: FLACSO.
- Castel, R. 1997. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_\_. 2004. *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castellani, A. 2002. Implementación del modelo neoliberal y restricciones al desarrollo en la Argentina contemporánea. In: M. Schorr A.G. Castellani; D.D. Sanchez; M.E. Duarte; M. Schorr eds. *Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Damill, M.; Frenkel, R. 2006. El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera, *Revista de la Cepal*, 88, pp. 109-132.
- Esquivel, V.; Maurizio, R. 2005. *La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en Argentina post-convertibilidad*. Policy Paper Series Workshop. Economics Working Group (EWG).
- Foucault, M. 2005. *Vigilar y Castigar*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Giacometti, C.; Monza, A. 2003. Los Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar. In: Argentina. *Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina*. Serie de Documentos de Trabajo n. 1. Buenos Aires.
- Golbert, L. 2004. ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan jefes y jefas de hogar desocupados. *Políticas Sociales*, 84, pp. 1-44.
- Grassi, E. 2006. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Lodola, G. 2005. Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001). *Desarrollo Económico*, 44(176), pp. 515-536.
- Marshall, A.; Perelman, L. 2004. Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos. *Estudios sociológicos*, 22(2), pp. 409-434.
- Merklen, D. 2005. *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Minujín, A. 1993a. Prólogo. In: L.A. Beccaria; E.S. Bustelo; A. Minujín, eds. *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. 2ª ed. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- \_\_\_\_\_. 1993b. En la rodada. In: L.A. Beccaria; E.S. Bustelo; A. Minujín, eds. *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. 2ª ed. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- \_\_\_\_\_. 1993c. Introducción. In: L.A. Beccaria; E.S. Bustelo; A. Minujín, eds. *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. 2ª ed. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- Murmis, M.; Feldman, S. 1993. La heterogeneidad social de las pobreza. In: L.A. Beccaria; E.S. Bustelo; A. Minujín, eds. *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. 2ª ed. Buenos Aires: UNICEF-Losada.
- O'Donnel, G. 1985. Apuntes para una teoría del Estado. In: O. Oszlak, ed. *Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

- Ozslak, O. 1994. Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. In: B. Kliksberg, ed. *El Rediseño del Perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 1997. Estado y Sociedad, ¿nuevas reglas de juego? *Reforma y Democracia Revista del CLAD*, 9, pp. 7-59.
- Ozslak, O.; Gantman, E. 2007. La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37, pp. 79-110.
- Ozslak, O.; O'Donnell, G. 1976. Estado y Políticas Estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. *CEDES*, 4, pp. 98-128.
- Pereyra, S.; Pérez, G.; Schuster, F. 2008. *La Huella Piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. La Plata: Ediciones Al Margen.
- Pucciarelli, A. 1998. ¿Crisis o decadencia? Hipótesis sobre algunas transformaciones recientes de la sociedad argentina. *Estudios Sociológicos*, 17(49), pp. 121-152.
- Quirós, J. 2011. *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Rosanvallon, P. 1995. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires: Manantial.
- Schorr, M. 2002. Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: La evolución de la industria manufacturera argentina durante los años noventa. In: \_\_\_\_\_. *AAVV: Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sennet, R. 2000. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Buenos Aires: Editorial Anagrama.
- Svampa, M. 2005. *La Sociedad Excluyente: La Argentina Bajo el Signo del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Svampa, M.; Pereyra, S. 2003. *Entre la ruta y el barrio*. Buenos Aires: Paidós.
- Torre, J.; Gerchunoff, P. 1996. La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, 143, pp. 733-768.

## ABSTRACT

This article aims to develop an analysis of the problem of unemployment and how the employment and income support programs emerge on the public agenda as mechanisms of the state institution to answer that question. This objective is part of a larger question, which attempts to relate the dynamics of social assistance policies, with building forms of citizenship and subjectivity in the relationship between state and civil society in Argentina. We Analyze whether they contribute to overcoming poverty, or constitute individual social reproduction strategies, establishing as a mechanism of social control of the population. The analysis is the result of the first systematization, bibliographic surveys and conceptual constructions in the context of a doctoral research. The hypothesis was proven from the analysis of different literature sources in dialogue with the theoretical framework. Analyzing the design, management and administration, and the context in which public policy measures are inserted, the dynamics of the distribution and allocation of social assistance funds, we intent to shed light on the changes in the form of exercise of power. We mention that the distribution of social assistance in the form of employment schemes and income support, not only figures on the public agenda as a means of resolving the issue of unemployment, but that programs and social plans are incorporated into state policy, also as mechanisms through which one tries to solve other problems that affect governance and the reproduction of capitalist social order. Another change observed refers to the distribution following clientelism criteria that allows a strengthening of grassroots groups mobilized and the institutionalization of mechanisms for negotiation-protest. The policy is part of the mechanisms of construction of hegemony in the systems of domination and the neoliberal model established a change in the meaning given to citizens. The link between the problem of unemployment and the response forms by the state apparatus of the posconvertibilidad in Argentina represents a topic of relevance to the sociology of work and public policy. The proposed scenarios presented provide arguments to the current debate between the continuities and ruptures of the different models of social policy designed over the last few years as different forms of problematization of the impact of social issues on the government agenda.

**KEYWORDS:** unemployment; social policies; citizenship; state agenda; power relations.