

Políticas asistenciales en 40 años de democracia

Welfare Policies in 40 Years of Democracy

Martín Hornes

Fecha de presentación: 25/03/23

Fecha de aceptación: 11/08/23

Resumen

Durante el año 2023 se cumplen 40 años del retorno a la democracia en la República Argentina. La propuesta de este artículo es visitar un concepto instalado en el marco de las políticas sociales asistenciales argentinas desde las últimas cuatro décadas: "la lucha o el combate contra la pobreza". A tales fines, se reponen las principales políticas sociales asistenciales diseñadas desde el retorno a la democracia, las cuales caracterizaron a los diferentes períodos históricos recientes e implicaron desafíos sobre las lógicas de integración estatal propuesta por el Estado nacional. El objetivo del trabajo es analizar las cualidades que diferentes generaciones de intervenciones estatales adquirieron en el abordaje de las manifestaciones de la cuestión social desde el retorno a la democracia mostrando continuidades, reformulaciones, tensiones y debates latentes en torno a las formas de asistencia.

Palabras clave

Democracia, pobreza, políticas asistenciales, argentina reciente.

Abstract

The year 2023 marks the 40th anniversary of the return to democracy in the Argentine Republic. The proposal of this article is to revisit a concept installed within the framework of Argentine social welfare policies since the last four decades: "the fight or the fight against poverty". To this end, the main social welfare policies designed since the return to democracy are replaced, which characterized the different recent historical periods, and implied challenges on the logics of state integration proposed by the National State. The objective of the work is to analyze the qualities that different generations of state interventions acquired in addressing the manifestations of the social question since the return to democracy, showing continuities, reformulations, tensions and latent debates before the forms of assistance.

Keywords

Democracy, poverty, welfare policies, recent argentina.

Introducción

Este 2023 se conmemora el 40° aniversario del retorno a la democracia en la República Argentina. El 30 de octubre de 1983, y tras más de siete años de la historia más cruenta de nuestro país impuesta por la dictadura cívico-militar (1976-1983), Raúl Alfonsín resultaba electo como presidente por la vía democrática del voto universal por el partido de la Unión Cívica Radical (UCR). Iniciaría su mandato el 10 de diciembre de 1983 sobre los pilares de reestablecer el orden democrático y recuperar la plena institucionalidad del país.

Uno de los escenarios particulares del gobierno de la transición democrática de Raúl Alfonsín (1983-1989) y, además, considerado como un hecho político inédito para la historia reciente de nuestro país, será el escenario de pobreza y desigualdad social que heredará de la dictadura. Con la vuelta a la democracia la República Argentina presentará los mayores índices de pobreza jamás conocidos; estadísticas oficiales previas a su mandato señalaban que la pobreza alcanzaba a un 20% de la población argentina (Vommaro, 2011).

El escenario inédito de la pobreza en la República Argentina presentará cualidades similares en otros países de América Latina, razón por la cual los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.) impulsarán un proceso de injerencia en los esquemas de formulación de las intervenciones sociales en la región. Bajo el lema del “combate a la pobreza” comenzará el sendero por el cual los organismos internacionales marcarán la agenda de políticas sociales de los Estados latinoamericanos, proponiendo diferentes reestructuraciones sobre los esquemas de seguridad social y provisión de bienestar:

Las políticas sociales de “lucha contra la pobreza” en Argentina y en América Latina fueron firmemente impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, en especial por el Banco Mundial, en la perspectiva de crear formas de “compensación” de las políticas de ajuste estructural que se llevaban a cabo en la región, y que buscaban imponer reformas de los Estados y las economías nacionales (Vommaro, 2011, p. 63).

La propuesta de este artículo es avanzar en una identificación y caracterización de tres procesos que marcaron las intervenciones asistenciales en nuestro país: 1) reponer el surgimiento del Programa Alimentario Nacional (1984-1989) en tanto la primera intervención estatal masiva de entrega de alimentos enmarcada bajo el lema del “combate a la pobreza”; 2) explorar las transformaciones en el “combate a la pobreza” bajo el auge del período neoliberal (1989-2001) y 3) introducir la tercera oleada de programas de “combate a la pobreza” con el surgimiento de las transferencias monetarias (TM) en su formato condicionadas o no condicionadas. En dicho proceso, prestaremos atención a las cualidades que adquieren las políticas sociales asistenciales en los diferentes períodos revisados.

Seguiremos la definición de Luciano Andrenacci y Daniela Soldano (2006) quienes se refieren a las políticas sociales como las intervenciones estatales sobre la producción y reproducción de la fuerza de trabajo, así como sobre la producción y reproducción del orden social. Para el caso argentino, detallan una clasificación que identifica tres tipos de políticas: 1) las políticas de seguro vinculadas; 2) las políticas de carácter universal (como ser; educación y salud) y 3) las políticas de asistencia. Tomando el eje del

“combate a la pobreza” como problematización de nuestra indagación, el artículo hará más énfasis en las políticas sociales de asistencia y su rol clave en los procesos de contención e integración de los sectores más vulnerables de la sociedad (Castel, 2013 y Arias, 2012)¹.

El “combate a la pobreza” en la restauración democrática

Como señalamos en la introducción de éste artículo, el programa social insignia que inaugura el ciclo del “combate contra la pobreza” en nuestro país fue el Programa Alimentario Nacional (PAN), popularmente conocido como la “Caja PAN”. El PAN surge en el año 1984, a un año de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la república, y con un objetivo explícito como preocupación de jerarquía del programa de gobierno: “la reparación moral, social y material de los sectores populares, en el contexto final de la dictadura militar y el principio de la transición democrática en el país” (Vommaro, 2011, p. 48).

La restauración del orden democrático en la República Argentina trajo consigo el desafío de abordar una problemática inédita en el país: la de los elevados índices de pobreza a escala nacional. Ante dicho escenario, el PAN se presentó como una innovación en el campo de la intervención estatal por dos cuestiones centrales: en primer lugar, porque fue el primer programa gubernamental masivo de entrega directa de alimentos y, en segundo lugar, porque el alcance de la política establece criterios de focalización de los recursos a ser distribuidos entre la población considerada en condiciones de pobreza extrema.

Al momento de su creación, el PAN era considerado como un programa temporal de dos años de duración, centrado en la distribución de alimentos a los sectores populares, como estrategia masiva de tratamiento rápido y directo de las condiciones de pobreza en la Argentina. El censo nacional realizado en 1980 demostraba que el país se encontraba en una situación de emergencia social, y la consecuente confección de un “mapa de la emergencia social” permitía reconocer los vastos territorios del país en los cuales se asentaban los aglomerados más importantes de pobreza.

Bajo dependencia directa del entonces Ministerio de Salud y Acción Social presidido por el médico sanitarista Aldo Neri, la intervención del PAN se centraba en la distribución de cajas con alimentos no perecederos, de allí su identificación popular bajo la denominación “Caja PAN”. La “caja” en cuestión contenía los siguientes alimentos: 2 kilos de leche en polvo, 2 kilos de harina de trigo, 2 kilos de harina de maíz, 2 litros de aceite de girasol, 1 kilo de fideos, 1 kilo de arroz, 1 kilo de porotos y 1 kilo de carne enlatada. Esta distribución cubría el 30% de los requerimientos alimentarios de una familia tipo.

El PAN no solo significó el establecimiento de la primera política masiva de entrega de alimentos, sino que, además, reinstauró en las políticas sociales argentinas la noción de un programa de intervención

¹ Cuestión social presenta la cualidad de ser un concepto polisémico. En este trabajo nos orientan aquellas definiciones desde perspectivas condicionales para explicar las tensiones que afrontan las sociedades para lograr la integración social. Siguiendo a Alfredo Carballada (2019) entendemos la cuestión social como aquellos acontecimientos históricos, sociales, políticos y culturales que relacionados entre sí presentan ciertas fracturas que atenta contra la integración de la sociedad y se manifiestan como problemas sociales.

dirigido a “pobres” como población objetivo. Durante la década del 40, y bajo las presidencias consecutivas de Juan Domingo Perón (1946-1951/1951-1955), el sujeto principal de la intervención estatal argentina fue la figura del trabajador/a (Fernández y Andrada, 2021). Durante los años 60 las iniciativas estatales desarrollistas se centraron en intervenciones de promoción sobre las poblaciones marginadas (Hornes, 2021). A partir de los años 80, los paradigmas sobre la intervención estatal vuelven a reponer la figura de los/as pobres y la pobreza para definir sus líneas de acción, tal como lo proponía el formato de Estado liberal conservador argentino del período 1890-1930 (Suriano, 2000).

Precisamos señalar que el PAN se constituirá como una política de alcance universal pero focalizado. Básicamente, porque se tratará de una iniciativa que atenderá a las poblaciones pobres y, por lo tanto, no construirá formas de protección dirigidas a los sectores populares asalariados y tampoco tendrá el espíritu de desarrollar los bolsones de marginalidad. Otra innovación del PAN es que recurrirá al campo de las estadísticas en las ciencias sociales para definir a su población objetivo: a) se incorporarán instrumentos para focalizar la intervención en los territorios pobres; b) para localizar los hogares donde realizar un trabajo de asistencia directa y promoción y c) para promover la intervención de los denominados agentes “PAN” (Hornes y Lescano, 2023).

Además del objetivo general de complementar la alimentación de las familias pobres, el PAN poseía diferentes componentes de intervención organizados en subprogramas vinculados a la educación para la salud; control de crecimiento y desarrollo de niñas y niños; huertas; compras comunitarias; y, saneamiento básico y agua potable. Tales componentes dinamizaban los objetivos complementarios del PAN: desarrollar y mejorar hábitos y pautas de consumo alimentario favorable a la salud de la población; enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica; estimular la lactancia materna; difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo; desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar; divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social; captar los problemas sociales y referirlos a los servicios específicos; estimular la participación comunitaria. (Sordini, 2018, p. 61). El trabajo social, junto a otras disciplinas de intervención social y diferentes operadores territoriales vinculados al PAN, resultaban figuras importantes en la implementación de los denominados subprogramas.

En lo que refiere a las formas de implementación y estrategia de intervención del PAN, cabe resaltar que el Censo Nacional de Población del año 1980 permitió elaborar un “mapa de la emergencia social” en la República Argentina, gracias a la intervención del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y otros organismos estatales involucrados en la medición de la pobreza. La confección del “mapa” resultó central para que las autoridades del PAN realizaran un recorte geográfico con el fin de seleccionar a los/as destinatarios de la política, identificando regiones, provincias y localidades del país con los índices más elevados de pobreza.

La información arrojada por el mapa permitía iniciar el proceso de implementación realizando una primera localización geográfica de los/as posibles titulares. Luego comenzaban los procesos de admisión territorial descentralizada, donde los denominados “agentes PAN” aplicaban la “ficha de evaluación” del programa en vistas a evaluar los criterios de acceso. La selección e ingreso del hogar al PAN se daba a

partir de la combinación de tres variables: a) la desocupación o trabajo inestable por parte del jefe; b) la presencia de menores de seis años y c) el embarazo de la madre o mujer del hogar. A su vez, se definían cuatro niveles distintos de riesgo posible dentro del grupo familiar, donde el riesgo nutricional y sanitario del hogar definía a la población con mayor vulnerabilidad y, por lo tanto, de incorporación inmediata al programa (Sordini, 2018).

La distribución de la “caja PAN” se realizaba de forma mensual y se entregaba a la persona responsable de la comida en el hogar (en general, y sobre todo para la época, a la madre o mujer responsable). Las entregas se hacían efectivas en escuelas, clubes o sociedades de fomento, consideradas como instituciones sociales territoriales y de proximidad en la vida cotidiana de las familias de los sectores populares, en el contexto de reuniones barriales de aproximadamente treinta personas (Sordini, 2018).

El momento de entrega de las “cajas PAN” marcaban el encuentro de los/as titulares con los/as agentes territoriales del programa; los denominados “agentes PAN”. Se trataba de figuras que tenían diferentes tipos de formación en el campo de las ciencias sociales (trabajo social, sociología, antropología, etc.) o cierto saber experiencial (referentes territoriales o de base), quienes recibían formación en técnicas de coordinación de grupos para no solo realizar las entregas de las cajas sino que, además, brindaban información sobre aspectos nutricionales, de crecimiento y desarrollo e, incluso, dictaban cursos de formación de “agentes comunitarios” acerca de la problemática de la alimentación. Los/as agentes PAN atendían un área que comprendía entre seiscientas u ochocientas familias en zonas urbanas, y doscientas familias en áreas rurales (Hornes y Lescano, 2023).

A partir del año 1989, el PAN comenzó a ser reemplazado gradualmente por el “Bono solidario”: una política centrada en la distribución de vales en dinero por un monto intercambiable en alimentos en cualquier comercio (Andrenacci y Falappa, 2009, pp. 75-76). La política alimentaria que llegó a ejecutar un presupuesto de 10 millones de dólares mensuales a partir de los presupuestos garantizados por el financiamiento del Banco Mundial, llegaba a su fin a menos de cuatro años de su creación (Arias, 2012, p. 127). Con el correr de los años, y tal como lo señala la agenda de investigación de Martín Ierullo (2011), quedaría demostrado que el PAN dejaría un legado en el campo de las políticas alimentarias argentinas: las intervenciones compartirán el criterio de ser celebradas como un recurso transitorio de emergencia hasta que el crecimiento impacte y mitigue la situación social. Las premisas de desarrollo de los años 90 y el auge de la “teoría del derrame” sustentarán dicho criterio.

La otra década perdida: expansión neoliberal en los años 90'

El 8 de julio de 1989 asumió como presidente de la República Argentina el senador oriundo de la provincia de La Rioja, Carlos Saúl Menem, quien llegaría al poder luego de una campaña junto al Partido Justicialista impulsada por premisas como “el salarizado” y la “revolución productiva”. A pocos meses de su mandato, dichas premisas serían totalmente abandonadas por la adopción del “Consenso de Washington”: un conjunto de medidas económicas, políticas, laborales y sociales que impulsarían otro

proceso de ajuste no solo en nuestro país sino, también, en gran parte de las naciones de la región latinoamericana².

Son muchas las referencias a consultar respecto del período en cuestión, por lo que en este trabajo nos concentraremos en los cambios impulsados en materia de políticas sociales (Clemente, 2011). Tres conceptos marcaron la época neoliberal en torno a las intervenciones estatales pensadas para contener la pobreza: 1) la focalización; 2) la descentralización y 3) la tercerización. Estos conceptos formaban parte de un discurso hegemónico que impulsaría el neoliberalismo para desacreditar las funciones esenciales del Estado en la intervención sobre todas las dimensiones de la vida social, al pregonar la preeminencia del mercado. Cabe destacar que se trata de conceptos que en su articulación abonaron a un “proceso de descolectivización” generalizado articulado por el neoliberalismo (Grassi y Alayón, 2005): un conjunto de procesos que atentaron contra todas aquellas formas de organización colectiva de defensa y promoción de los derechos fundamentales –trabajo, salud, educación, vivienda, etc.- que serían vulnerados a lo largo de la década del 90 y que sentarían las bases de una sociedad con una tendencia individualista y atomizante. A continuación, resumiremos brevemente algunos de estos conceptos y su implicancia en las políticas de asistencia y protección a los sectores más vulnerables de la sociedad argentina.

En lo que respecta a la focalización y, tal como el término lo señala, el Estado argentino comenzó a dirigir las prestaciones asistenciales a aquellos grupos considerados con mayores necesidades básicas insatisfechas o denominados pobres estructurales. En un contexto de políticas públicas regresivas, se pregonaba la idea de focalizar la asistencia en aquellos sectores más vulnerables, al postular que la teoría del derrame producida por el crecimiento económico sostenido impactaría de forma positiva en los grupos que ocupaban los estratos medios y bajos de la pirámide social. En estos términos, la focalización era utilizada como un instrumento de selección de los actores sociales más perjudicados y pensada en la ecuación eficiencia – eficacia: el Estado debía concentrar los acotados recursos de forma más eficiente para ser más eficaz en sus intervenciones (lograr el mayor impacto social al menor costo posible).

Así como el neoliberalismo de los años 90 transfirió poder y recursos desde el sector estatal al privado, podemos señalar que el fenómeno de la descentralización se caracterizó por ser una transformación del aparato estatal donde el poder central fue perdiendo relevancia frente a los gobiernos provinciales y municipales. A partir del año 1992, el gobierno federal comenzó a transferir a las diferentes provincias servicios educativos (escuelas medias), de salud (hospitales) y programas alimentarios (comedores escolares e infantiles). Si bien algunas provincias y municipios reclamaban este tipo de transferencias para ampliar su autonomía, en términos generales el proceso no mejoró las prestaciones o la calidad de los servicios: no todas las localidades contaban con la capacidad de administrar las prestaciones, los recursos económicos o un poder de recaudación suficiente, las capacidades institucionales o los

² El “Consenso de Washington” promovió la paridad cambiaria un peso/ un dólar, lo que provocaría un efecto de enorme desindustrialización en todo el territorio nacional. Además, favoreció la desregulación del mercado de trabajo, de las obras sociales, el desfinanciamiento del Estado en áreas sociales universales como salud y educación, la privatización de los servicios públicos, la difusión de políticas sociales regresivas, etc. Consultar: (Vinocur y Halperin, 2004).

recursos humanos necesarios. A mediano y largo plazo, el efecto de la descentralización se visibilizó en diferencias sustantivas en los indicadores sociales entre distintas regiones, provincias, localidades y sectores sociales del país, abonando a la desigualdad territorial.

Otro elemento clave fue el denominado proceso de tercerización: nos referimos al Estado argentino que delega en diferentes actores de la sociedad civil el abordaje y la resolución de los problemas sociales vinculados a la pobreza. Este proceso se vio favorecido por una postura neoliberal que reclamaba la intermediación de actores de la sociedad civil – asociaciones sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales (ONG), fundaciones, etc. - como organizaciones que podrían garantizar transparencia en sus acciones, en oposición al viejo esquema del Estado de bienestar denominado como clientelar y burocrático.

El efecto de la tercerización implicó nuevos canales de intermediación o, como lo ha denominado Adriana Clemente (2011), “nuevos núcleos urbanos en torno a la pobreza”: las intervenciones del estado en los territorios populares comenzaron a estar mediadas por diferentes actores de la sociedad civil – organizaciones sociales de base, movimientos sociales, ONG’s, organizaciones eclesiásticas, etc. – las cuales accedían a financiamientos para ejecutar programas sociales estatales centrados en los hogares pobres con menores a cargo.

Los 90 también presentaron la cualidad de contener prestaciones asistenciales financiadas por organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional. Como lo demuestra el texto de Pablo Vinocur y Leopoldo Halperin (2004), durante el primer mandato de Carlos Menem (1989-1994), el Estado avanzó en la creación de diferentes programas sociales alimentarios destinados a la población infante juvenil y los/as adultos mayores: a) el Programa de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) vinculado a comedores comunitarios; b) el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) centrado en la alimentación y nutrición y dirigido a niñas/os de sectores desfavorecidos; c) el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA) dirigido a personas mayores de 65 años de edad sin cobertura previsional y c) el Proyecto Integrado Promoción de la Autoproducción de Alimentos (PROHUERTA) (Vinocur y Halperin, 2004, pp. 28-30).

Con el correr del segundo mandato presidencial de Carlos Menem (1995-1999), y debido a las políticas públicas aplicadas, los indicadores sociales comenzaban a escenificar la crisis que luego se desataría en el año 2001 bajo el gobierno de la Alianza (1999-2001)³. En el momento más álgido de la crisis, el 50% de la población se encontraba en condiciones de pobreza y, de dicho porcentaje, el 60% se encontraba en la indigencia. El gobierno de la transición de Eduardo Duhalde (2001-2003) decretaría la emergencia alimentaria a principios del año 2002 y crearía el Programa de Emergencia Alimentaria, con foco en la intervención en los hogares correspondientes a territorios con alto índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI), hogares pobres con menores a cargo, embarazadas y adultos sin cobertura previsional.

³ La denominada “Alianza” reunió a una coalición heterogénea de la que formaban parte la Unión Cívica Radical, el Frente para un País Solidario (FREPASO) y otros grupos de oposición al gobierno de Menem, que se impusieron en los comicios presidenciales de 1999.

La década neoliberal dejaría una pesada herencia en el esquema de las políticas sociales y las prestaciones asistenciales en la República Argentina. Algunos instrumentos perduran hasta el día de hoy en los esquemas programáticos (por ejemplo; los criterios de acceso focalizados en índices estadísticos de pobreza e indigencia) y otras terminologías expertas que tienden a performar los resultados esperados (del *empowerment* o empoderamiento, pasando por el capital social para arribar al capital humano del siglo XXI).

Transferencias y condiciones: la monetarización de las políticas sociales argentinas

En el año 2000 se cumplió el primer decenio oficial de “lucha contra la pobreza” propuesto por los organismos internacionales. En ese marco se firmó la “Declaración del Milenio” promovida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la cual los Estados miembros se comprometían a trabajar en la mejora de las condiciones de vida de la población mundial a través de ocho objetivos básicos a alcanzar para el 2015. En primer lugar, se situaba el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre (ONU, 2000, p.1).

La “Declaración del Milenio” reconocía que, luego de una década de ajuste económico y políticas sociales compensatorias, la región de América Latina presentaba niveles de pobreza superiores a los registrados a inicios de los años 90. Esta situación impulsaba a los organismos internacionales a difundir nuevas estrategias de “lucha contra la pobreza”, las cuales se darán en el marco de la creación de las áreas de protección social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), y prestando especial atención a la incorporación de las TM en los nuevos enfoques de la protección.

Será en el año 2000 que el BM comenzará a difundir nuevos enfoques para transformar la visión de la protección social. En el documento, titulado “Manejo social del riesgo: Un marco conceptual para la protección social y más allá” (Holzmann y Jorgensen, 2000), desde las primeras páginas se propone replantear las áreas tradicionales de la protección social al incorporar una visión ampliada sobre el papel del “manejo de los riesgos”. Este enfoque entiende a los pobres como los actores más vulnerables ante contextos económicos inestables donde los riesgos se multiplican, pero, también, como aquellos sujetos que “habitualmente carecen de instrumentos adecuados para manejarlos” o están desprovistos de “activos” para emprender “actividades más riesgosas, pero de mayor rentabilidad” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p.1).

Partiendo de la premisa de que los programas sociales diseñados bajo el marco tradicional de la protección social solo han tenido un “éxito moderado en mitigar la pobreza en los países en desarrollo”, la nueva definición y marco conceptual que difunde el enfoque de riesgos pregona el “diseño de programas de protección social como un componente de estrategia revisada de reducción de la pobreza”. La definición propuesta presenta a la “protección social como intervenciones públicas para (i) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo social y (ii) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la pobreza extrema” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 3).

Entre las características salientes del nuevo marco de la protección social, los autores señalan que se constituye como “una red de protección a la vez que como un trampolín para los pobres”. La metáfora

del “trampolín” no descarta la necesidad de que exista una red de protección para toda la población, pero si hace hincapié en la incorporación de programas sociales “que deberían entregar a los pobres la capacidad de salir de la pobreza o al menos, retomar un trabajo lucrativo” a través de “un tipo de inversión en formación de capital humano” (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 3). La noción de “capital humano” que introducen los economistas del BM guarda estrecha relación con la caracterización que luego formará parte de los esquemas de las TM: una transferencia de dinero resultará efectiva para “ayudar a los pobres a mantener el acceso a los servicios sociales básicos” tales como salud y educación. (Holzmann y Jorgensen, 2000, p. 3).

En un plazo de diez años, las intervenciones centradas en transferencias de dinero comenzaron a institucionalizar una nueva forma de “combate contra la pobreza” en toda la región de América Latina y el Caribe. El dinero fue ganando presencia y legitimidad como respuesta a las distintas problemáticas asociadas a la pobreza y en la reconfiguración de la noción de protección social en la región. Los organismos regionales e internacionales incorporaron en sus agendas de discusión a las TM movilizándolo saberes y categorías expertas (“manejo y reducción de los riesgos”, “protección social ampliada”, “esquemas integrales” y “enfoque de derechos”) que luego fueron adoptadas y se diseminaron en las políticas de los Estados nacionales en torno al consenso sobre “pisos de protección social” (Hornes y Maglioni, 2018)⁴.

Cuando nos detenemos a analizar el caso de la República Argentina, las transferencias monetarias surgen en el año 2002 tras la crisis económica, política y social más importante de la historia de nuestro país y en un escenario donde la situación de pobreza e indigencia demandaba una asistencia masiva. El entonces gobierno provisorio de Eduardo Duhalde (2002-2003) implementó el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJJHD). Con la envergadura de la crisis, el PJJHD llegó a alcanzar a más de 2000000 de titulares para luego, a partir de 2006, descomponerse en distintas iniciativas: por un lado, en el Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS) y, por otro lado, en el programa Familias por la Inclusión Social (MDS).

Durante los años siguientes (2003-2008), surgió un conjunto de transferencias monetarias que incorporaron nuevas figuras para la asistencia. El Ministerio de Desarrollo Social jugó un rol preponderante en la difusión de líneas políticas vinculadas al empoderamiento de las tramas territoriales y el sector cooperativo (Plan Manos a la Obra, Argentina Trabaja y otras medidas). Las intervenciones del dinero estatal fortalecieron el trabajo de las organizaciones y movimientos sociales de base involucrados tanto en actividades asociativas y cooperativas, de servicios y promoción social, como de asistencia directa e integración comunitaria. Las claves del dinero estatal incorporaban una

⁴ Durante los primeros años del siglo XXI surgió un nuevo contexto económico, social y político en la región de América Latina con la emergencia de gobiernos de centro - izquierda o progresistas. La asunción de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) señaló la presencia de cierto “socialismo del siglo XXI,” acompañado de otros líderes presidenciales en países vecinos que se plegaron a la consigna, como ser Evo Morales en Bolivia (2006 a la actualidad) y Rafael Correa en Ecuador (2007-2017). Otros países exhibieron políticas y programas de clara orientación socialdemócrata, bajo las presidencias de Inacio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil (2003-2016), Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015) Michelle Bachelet en Chile (2006-2010 y 2014-2018), José Mujica en Uruguay (2010-2015) y Fernando Lugo en Paraguay (2008-2012). En la agenda de estos gobiernos progresistas del siglo XXI, la emergencia de las TM como formas de protección social implicó la puesta en funcionamiento de un modelo de desarrollo e inclusión social con enfoque de derechos.

matriz ligada a las tramas productivas de la economía social y las redes comunitarias del cuidado, donde hasta entonces el Estado no había centrado su intervención.

A partir del año 2009, con el advenimiento de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), se inaugura una etapa diferente para las TM; las mismas comenzaron a inscribirse como políticas de inclusión social con enfoque de derechos, postulado asociado a la idea de pisos mínimos de protección y a la noción de reparación histórica. Al igual que otras experiencias latinoamericanas, la República Argentina incorporó la AUH como un componente de la protección social dirigido a trabajadoras y trabajadores de la economía informal o con inserciones precarias en el mercado de trabajo. Esta experiencia implicó un nuevo pasaje del dinero estatal, que vino a reparar la falta de regulaciones estatales en el trabajo informal y a reconocer la histórica vulneración de derechos de su sujeto.

Durante el transcurso de los años próximos al lanzamiento de la AUH para la protección social vemos aparecer otra serie de medidas centradas en transferencias estatales, entre las que podemos resaltar: el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.ES.AR), el Programa “Ellas Hacen” (MDS) y reformulaciones del Plan de Inclusión Previsional (2005-2015).

En la Argentina reciente, y debido a la alternancia de gobiernos de diferente signo político, no solo asistimos a cambios en el plano de las políticas sociales de TM, sino que, además, las intervenciones estatales monetarizadas adquirieron nuevas cualidades. Bajo la presidencia de Mauricio Macri, de la alianza Cambiemos (2015-2019), se destacaron un conjunto de políticas públicas redistributivas -tales como los créditos ANSES y créditos hipotecarios PROCREAR - UVA, el Programa de Inclusión Previsional, la Pensión Universal para Adultos Mayores y las denominadas reparaciones históricas, la reducción de subsidios a servicios públicos y la asignación de tarifa social- que modificaron regresivamente ciertas prestaciones monetarias y transformaron las lógicas redistributivas.

Con la presidencia de Alberto Fernández, por el Frente Todos (2019), algunas de dichas iniciativas fueron readecuadas e, incluso, debido a la emergencia sanitaria y la crisis económica desatada por los efectos de la pandemia covid-19, se impulsó un conjunto de TM innovadoras y dirigidas a diferentes sectores sociales. Nos referimos a la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), al programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) para el pago de salarios, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), a los créditos a tasa cero destinados a monotributistas y trabajadores/as autónomos/as; diversas moratorias al sector productivo y diferimiento de deudas de ANSES, la jubilación anticipada, entre otras medidas (Centro de Estudios Metropolitano, 2021)⁵.

En un proceso iniciado hace 20 años podemos observar una tendencia a la monetarización de las políticas sociales argentinas vinculada al campo asistencial (Hornes, 2020): diferentes tecnologías monetarias estatales se han tornado centrales como estrategias a las cuales los hogares acceden,

⁵ Según estimaciones del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, durante el mes de mayo de 2020 más del 90 % de los hogares argentinos percibió alguna TM por parte del Estado. A las medidas decretadas por la emergencia se sumaron aumentos extraordinarios en prestaciones que existían con anterioridad a la pandemia, tales como jubilaciones, pensiones, asignaciones familiares y AUH, Tarjeta Alimentar, etc. Consultar: Políticas sociolaborales en tiempos del covid-19. Coberturas y Desafíos. Informe del Centro de Capacitación y Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo. IDAES – UNSAM. Junio 2020.

jerarquizan y ensamblan como protecciones frente al riesgo (Wilkis, 2021). Esta tendencia de monetarización sobre las políticas asistenciales ha implicado transformaciones en el campo de la política social que aún falta estudiar en profundidad. Entre otros aspectos, aún son escasos los trabajos académicos que exploren cómo: a) estas nuevas protecciones monetarias atraviesan las prácticas de intervención de agentes locales estatales y generan nuevas configuraciones territoriales; b) esta nueva infraestructura del bienestar incrementó el rol del Estado como acreedor en los hogares e impulso procesos de familiarización monetaria evidenciando nuevas desigualdades de género y c) destaque las controversias sociales de grupos sociales no alcanzados por las nuevas medidas de redistribución monetaria estatal.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo nos propusimos reponer sintéticamente los 40 años de la democracia en la República Argentina desde la interpretación de un tópico que marcó la agenda de las intervenciones estatales asistenciales, el denominado “combate a la pobreza”. Desde mediados de los años 80 en adelante, el lema de “la lucha o el combate a la pobreza” se diseminó en las agendas de organismos internacionales y fue impregnando –con mayor o menor incidencia según los períodos que hemos reseñado– la batería de programas asistenciales con foco en la pobreza de nuestro país.

Comenzamos nuestro recorrido prestando atención al Programa Alimentario Nacional (1984) para señalar la intervención como una política asistencial alimentaria que volvía a poner el acento en los hogares pobres. En un segundo momento, nos detuvimos en recuperar un período de análisis destacado en las ciencias sociales argentinas: los años 90 y la expansión neoliberal. Dicho pasaje nos permitió observar cómo, contemplando tanto variables de contexto nacional como internacional, Argentina y otros países de América Latina se convirtieron en el nuevo laboratorio de los programas asistenciales diseñados como “enlatados” y bajo las directrices de la focalización, la descentralización y la tercerización. En tercer lugar, nos detuvimos en analizar el caso de la expansión de las políticas asistenciales monetarizadas: los denominados programas sociales de transferencias monetarias. En resumidas cuentas, bajo el mismo lema del “combate o la lucha contra la pobreza” identificamos tres generaciones de políticas sociales asistenciales en la Argentina reciente.

Estos 40 años de democracia arrojan algunos interrogantes para pensar el campo de las políticas sociales asistenciales. En primer lugar, es interesante señalar una tendencia hacia la descolectivización de las intervenciones estatales en nuestro país: con el correr de los años las políticas mostraron una propensión hacia formas más individuales del abordaje en torno a la asistencia a los hogares pobres. Un ejemplo de este fenómeno es el pasaje del PAN, en tanto programa social de asistencia alimentaria con horizonte de cierta universalidad e integración desarrollista, hacia las políticas focalizadas que impregnaron la agenda de expansión neoliberal de los años 90⁶.

⁶ Otro ejemplo significativo de esta situación lo marcan las modificaciones acaecidas en el “Plan Más Vida”, de implementación territorial en el Gran Buenos Aires. Desde su creación en el año 1994, el “Plan Más Vida” consistió en una intervención nutricional

En segundo lugar, podemos reconocer otra tendencia hacia la delegación de responsabilidades en los hogares pobres o la población asistida: desde fines de los años 90 en adelante las políticas de asistencia comenzaron a contener prerequisites o condicionalidades vinculadas a aspectos laborales, educativos o sanitarios, las cuales arrojaron a las poblaciones asistidas al universo de las corresponsabilidades para y con el Estado. Este fenómeno tiene otros ejemplos paradójicos: si bien los programas sociales de transferencia monetaria del siglo XXI garantizaron la reducción de indicadores de pobreza e indigencia a escala nacional y consagraron la intervención del Estado en materia de derechos sociales históricamente vulnerados, también implicaron nuevas responsabilidades tanto para los hogares como las/os titulares de derecho (Arcidiácono y Bermudez, 2018).

Si bien presentamos ejemplos diferenciados, debemos señalar que ambas tendencias se dieron de forma imbricada, se expandieron y consolidaron en las políticas sociales asistenciales argentinas transformando no solo sus esquemas programáticos sino, principalmente, las perspectivas y lógicas propias de la asistencia estatal; incluso algunos autores señalan una hiperestatalización del Estado en su dimensión asistencial sobre la pobreza (Servio, 2021). Entonces, tales transformaciones plantean nuevos desafíos para pensar las formas de abordaje de la pobreza y cómo las políticas asistenciales proponen nuevos debates en torno a su alcance y efectos.

Algunos de los debates abiertos plantean tensiones, por ejemplo, en las políticas asistenciales de transferencia monetaria (sean en su formato condicionado o no condicionado). Las propuestas basadas en entregas de dinero estatal a los hogares pobres han señalado tensiones. Por un lado, han impulsado la autonomía de sus titulares, expandido la bancarización de hogares antes excluidos e impactado positivamente en indicadores educativos, alimentarios y sanitarios, entre otros aspectos. Sin embargo, estudios recientes también señalan que estas políticas han expandido la financiarización de las economías domésticas de los hogares pobres, han generado nuevas lógicas vinculares en los hogares (de género e intergeneracionales) y han reconfigurado las relaciones de las lógicas de mediación de la intervención estatal a nivel territorial (Wilkie, 2021 y Hornes, 2020b).

40 años de democracia nos permiten observar algo paradójico: las políticas asistenciales no anudaron sus dos funciones básicas de cobertura inmediata y de prevención de mayor deterioro en el tejido social, por lo que asistimos a elevados niveles de pobreza e indigencia y mayores escenarios de desigualdad social. Las políticas asistenciales no lograron articularse con lo educativo, promocional y organizacional, con las emergentes formas de trabajo cooperativo y asociativo, con propuestas innovadoras de redistribución de la riqueza. En resumidas cuentas, el desafío será recomponer la capacidad del Estado como regulador y conductor de procesos económicos, donde lo asistencial fortalezca una democracia sólida con derechos sociales extendidos.

materno-infantil basada en la entrega diaria de leche y una canasta de alimentos entregada por las trabajadoras vecinales (más conocidas como "manzaneras" y "comadres". A partir del mes de marzo de 2008, el "Plan Más Vida" "introduce un sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta electrónica destinada exclusivamente a la compra de alimentos" (Dallorso, 2010: 142).

Lista de referencias

- Andrenacci, L y Falappa, F. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Buenos Aires, Biblioteca Nacional/ Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.
- Andrenacci, L. (2006) (compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.
- Arcidiácono, P. y Bermudez, A. (2018). "Ellas Hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios feministas*. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianopolis; vol. 26 pp. 100 – 124.
- Arias, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Bs. As. Espacio Editorial.
- Castel, R. (2013). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Bs. As. Paidós.
- Carballeda, A. J. M. (2019). Ensayo sobre la cuestión social. *Prospectiva*. *Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (27), 13–28. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i27.7271>
- Clemente, A. (2011). *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza* Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Dallorso, N. (2010). *Manzaneras y comadres. Continuidades y transformaciones en las intervenciones gubernamentales: de la protección materno-infantil a las transferencias monetarias condicionadas (Conurbano Bonaerense 2005-2009)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Fernández, D. y Andrada, A. (2021). Estado peronista y cuestión social (Pp.). En: Hornes, M. y Javier Nascone (comp.) (2021) *Trabajo Social: lecturas históricas y apuntes para la reflexión*. EDUNPAZ. Buenos Aires. (disponible en línea: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/64>)
- Grassi, E y Alayón, N. (2005). Condiciones de empleo y pobreza en la Argentina. Las consecuencias de la política neoliberal de los años 90. En: *Revista de la Universidad de San Marcos* 10 (25) Pp. 111-128.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Documento de trabajo número 6 sobre Protección Social. EEUU, Washington, DC. Banco Mundial
- Hornes, M. y Maglioni, C. (2018). Los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. El rol de los saberes expertos en la expansión de los programas de transferencias monetarias. En: *Revista Debate Público. Reflexiones de Trabajo Social*, Nº 15/16, Año 8: Pp. 107-119.
- Hornes, M y Maglioni, C. (2019). Accesibilidad y políticas sociales en la Argentina reciente: una interpretación desde los saberes expertos en programas de transferencias monetarias. En: *Cuadernos de Trabajo Social – Universidad Complutense de Madrid*, 33(1), 77-98. <https://doi.org/10.5209/cuts.62193>

- Hornes, M. (2020). La monetarización de las políticas sociales argentinas. En: Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales. Número 12 - El dinero desde las ciencias sociales: prácticas, instituciones, representaciones, pp. 98-125
- Hornes, M. (2020b). *Las tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*. Buenos Aires: Teseo Press.
- Hornes, M. (2021). Desarrollo de la comunidad: tecnocracia e intervención social (pp. 95-112). En: Hornes, M. y Javier Nascone (comp.) (2021) *Trabajo Social: lecturas históricas y apuntes para la reflexión*. EDUNPAZ. Buenos Aires. (disponible en línea: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/64>)
- Hornes, M. y Lescano, A. (2023). Pobreza e intervención social en la Argentina de la transición democrática. En *Trabajo Social: aportes a la historia reciente* (Hornes, M; Nascone, J. comp.). EDUNPAZ-Colección Morral de Apuntes. Buenos Aires. (Cap. 3, pp. 69-84).
- Ierullo, M. (2011). De bolsones alimentarios, comedores comunitarios y tarjetas para la compra de comida. Dilucidando los caminos de las políticas de asistencia alimentaria en la Argentina. En: *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año 1 N° 1. pp 47-65 (julio-diciembre 2011).
- Servio, M. (2021). La configuración histórica de la Asistencia Social en Argentina: los debates académicos. En: *Revista ConCiencia* Vol. 5 N° 9 (2021): El derecho a la asistencia. Disponible en línea: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/35347>
- Sordini, V. (2018). ¡Nació con un PAN bajo el brazo! La transición a la democracia: entre el derecho y el subsidio a la alimentación. *Revista Unidad Sociológica*, pp. 58-67.
- Suriano, J. (2000). "La cuestión social en la Argentina. 1870 – 1943". Pp.4-19. Editorial La Colmena. Buenos Aires.
- Vinocur, P. y Leopoldo Halperini (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Serie Políticas Sociales N° 85 CEPAL. Disponible en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6074/S044231_es.pdf?sequence=1
- Vommaro, G. (2011) La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80. En: *Revista Apuntes de Investigación del CECYP*, pp. 45-73.
- Wilkis, A. (2021). Las formas elementales del endeudamiento, en Ariel Wilkis (editor) *Las formas elementales del endeudamiento. Consumo y crédito en las clases populares y medias de Buenos Aires y Santa Fe (2010-2019)*. Universidad Nacional del Litoral ediciones, Santa Fe, pp. 8-22.

Otras fuentes consultadas

- ONU (2001). Objetivos de desarrollo del milenio. Disponible en línea: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))
- Centro de Capacitación y Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo (2020). Políticas sociolaborales en tiempos del covid-19. Coberturas y desafíos. Informe IDAES – UNSAM. Mes junio. Disponible en línea: <http://www.cetyd.unsam.edu.ar/>

Centro de Estudios Metropolitano (mayo 2021). Informe de coyuntura, N° 16. Un año de pandemia: ¿qué pasó con el trabajo registrado? Disponible en línea: <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/2021/05/21/trabajo-registrado/>

Cita recomendada

Hornes, M. (2023). Políticas asistenciales en 40 años de democracia. *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social*, 7 (13). 114-128. Recuperado de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/42939> ISSN 2591-5339.

Esta obra está bajo la licencia Atribución-Compartir Igual 4.0 Internacional. La que permite compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: a) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); b) se mantengan los mismos términos de la licencia. La licencia completa se puede consultar en: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Sobre el autor

Martín Hornes

Argentino. Centro de Estudios Sociales de la Economía. Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales (EIDAES). Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Correo electrónico: hornesmartin@gmail.com

