

Edición N° 54 - junio 2009

# La asistencia social en la Posconvertibilidad. ¿Cambio de paradigma? Algunas consideraciones a partir de los programas locales y nacionales implementados en la Ciudad de Buenos Aires

Por Ana G. Logiudice

Ana G. Logiudice. Docente Facultad de Ciencias Sociales/ Facultad de Psicología UBA

## **INTRODUCCIÓN: CRISIS, PROTESTA Y ASISTENCIA SOCIAL.**

El agravamiento de la pobreza y el desempleo provocó el estallido de finales del 2001, dando inicio a un nuevo ciclo de protesta y movilización popular y a la multiplicación de nuevas formas organizativas, como los grupos piqueteros y las asambleas vecinales, con una discursividad y unas prácticas políticas cuestionadoras de las entonces vigentes. Ello modificó el universo organizativo de los sectores populares, hasta entonces dominado por las ancestrales asociaciones villeras y los comedores comunitarios, ambos con fuertes lazos con los partidos políticos.

*«Empezaron a emerger actores sociales, por fuera de los tradicionales y que no había programática, ni dirigentes, ni funcionarios, ni pensadores, que los contenga. Entonces, el estallido fue general».* Testimonio 4.

El estado y las instituciones de asistencia se enfrentaron a la exigencia de canalizar la demanda social encauzándola, tanto para atender el incremento de la pobreza cuanto para evitar la ocurrencia de nuevas acciones de protesta y contener el proceso de deslegitimación política. Ello puso de manifiesto la insuficiencia de las herramientas de intervención social existentes, lo que motivó la puesta en marcha de modalidades asistenciales de abordaje – es decir, aquellas destinadas a sujetos no incluidos en el mercado de trabajo (Andrenacci y Soldano, 2006) - , tanto de carácter nacional como local. Las innovaciones en ciernes – como, por ejemplo, los programas de transferencias de ingresos en proceso de diseño por el Ejecutivo local - fueron demoradas y, en cambio, privilegiadas las formas de intervención basadas en una extensa distribución de alimentos y en la generalización de formas de empleo subsidiadas.

*«[A la Secretaría de Desarrollo Social] la sorprende la crisis sin ninguna herramienta con capacidad para dar respuestas, en ninguna de las dimensiones de la política social [...], ni en lo habitacional, ni en lo alimentario, ni en aquello que empezaba a discutirse del ingreso ciudadano, subsidios. Ninguna de esas cuestiones, ni había ni recurso humano, ni infraestructura, ni recursos materiales. Con lo cual, se produce una desproporción fenomenal entre la demanda y las posibilidades de respuesta a esa demanda. Esto es lo que ocurre, concretamente, desde la emergencia de la crisis sobre el final de dos mil uno».*  
Testimonio 1

A partir de una metodología cuali-cuantitativa basada en el análisis de datos presupuestarios, prestacionales, análisis normativo y entrevistas a informantes clave, el trabajo busca reconstruir los impactos habidos por la crisis en la modalidad de intervención de tipo asistencial sobre la cuestión social en espacio local de la Ciudad de Buenos Aires. En este orden de ideas, se intenta dar cuenta de las transformaciones experimentadas por los programas – locales y nacionales - como consecuencia del deterioro económico y social y el cuestionamiento a los mecanismos de

representación política propios del período; como así también de la persistencia de las transformaciones y de sus implicancias respecto del modelo neoliberal de política social asistencial característico de la década de los '90.

La política social asistencial debe ser definida como aquella abocada a la atención de la población no incluida en forma sistemática o permanente al mercado de trabajo, para lo cual se promueve sus capacidades para insertarse laboralmente o bien se llevan a cabo políticas compensatorias de transferencias de bienes o servicios (Soldano y Andrenacci: 2006). Su relevancia político-institucional resulta de las consecuencias del proceso de ajuste estructural y reforma del estado implementado en la década de los '90, que implicó el desmantelamiento de los servicios sociales universales y las regulaciones de la condición salarial propias del estado interventor-benefactor, que, al lanzar al desempleo, la precarización laboral y la pobreza a buena parte de la población, motorizó el desarrollo de políticas asistenciales de compensación social (Vilas, 1997).

## **EL ESTALLIDO DE LA CRISIS Y LA GENERACIÓN DE NUEVOS PROGRAMAS SOCIALES.**

### **La distribución masiva de alimentos y sus transformaciones.**

Como consecuencia de las acciones de movilización que desencadenaron y caracterizaron el estallido de diciembre de 2001, el gobierno de la Ciudad Autónoma puso en marcha la distribución masiva de productos alimenticios mediatizada por las organizaciones sociales, fundamentalmente territoriales, a las que posteriormente se sumaron los grupos piqueteros.

La intervención –que aún no asumía formalización programática – consistía en la distribución de productos alimentarios básicos de la canasta familiar a familias pobres. Aunque se pretendía una intervención focalizada, no existían mecanismos reales de selección de la población destinataria ni controles respecto de la efectiva implementación de la prestación, la que no exigía condiciones para su percepción. Ello era consecuencia directa del nivel de conflictividad alcanzado durante el período y la forma en que asumía la movilización popular: el piquete y la toma. De acuerdo a funcionarios y legisladores de la época,

*«No había ninguna posibilidad para meternos en otra discusión que no fuera la puesta en marcha de un programa de esas características: que fuera universal, que fuera de ingreso simple, que fuera de prestación única, que la representación fuera regular, que estuviese claramente determinado qué era lo que iba a recibir cada familia, que la familia supiera lo que tenía que recibir. Había que tomar esa decisión inmediatamente, cosa que hicimos».* Testimonio 1.

*«Siento que se revoleó más comida de la necesaria. Y cuando digo revoleó, digo revoleó. Pero estaba todo el día cortada Avenida de Mayo, todo el día».* Testimonio 3.

La reglamentación del Programa – a partir de entonces denominado de Asistencia Alimentaria Directa a Familias - se efectuó recién un año después, al igual que la estandarización de la prestación, que hasta ese momento variaba según la capacidad de presión de cada organización. Las familias debían reunir requisitos de monoparentalidad, cantidad de hijos, con uno o más integrantes en situación de enfermedad grave o desnutrición, con uno o más integrantes con necesidades especiales o bien con uno o más miembros mayores de 65 años que no percibiesen beneficios sociales.

Los alcances de la crisis exigieron también la implementación de formas de acceso

individual al Programa, aunque la modalidad de ejecución por intermedio de organizaciones sociales fue aquella que mayor cobertura de personas alcanzó. En el primer caso, el postulante se presentaba directamente ante el organismo público, donde se le realizaba una entrevista profesional para verificar la condición de vulnerabilidad de la familia. En el segundo caso, los perceptores eran propuestos por la organización social, la que debía solicitar su inclusión como colaboradora en la distribución de alimentos.

Así el Programa desplegaba dos circuitos diferentes de distribución: uno por intermedio de organizaciones sociales – que fue aquel que primero se gestó – y otro de distribución estatal directa a las familias. Desde el punto de vista institucional, la prestación intermediada por organizaciones tenía, a su vez, dos componentes, cada uno de los cuales contaba con una pequeña estructura administrativa diferenciada. De este modo, las demandas de los grupos villeros se vehiculizaban por un canal político administrativo diverso al de las organizaciones sociales piqueteros. En consecuencia, la forma en la que se organizó la asistencia social alimentaria reflejaba directamente el mundo de las organizaciones sociales y, en especial, su fractura política, social y asociativa.

Conforme la normativa, las organizaciones debían cumplimentar una serie de recaudos legales para poder ejercer su tarea de intermediación, además de acreditar a los responsables y demostrar su capacidad operativa y edilicia para el almacenamiento y la distribución de víveres. La documentación de los beneficiarios a ser acreditada por las organizaciones, que garantizaba mínimamente el destino de la prestación alimentaria, se convirtió en una fuente de tensión entre los organismos estatales y dichas organizaciones sociales, que veían limitada su discrecionalidad para la distribución de los alimentos.

*«En lo que hace a las canastas sociales nosotros generamos una planilla única, que valía para ambos, para canastas sociales y para el de familiares. Y había una exigencia, a todo grupo que venía a demandar por alimentos, que era el listado de beneficiarios, y que cada beneficiario confeccionara esa planilla. Esa era la exigencia irreductible que tuvo un nivel de tensión al principio bastante alto, y luego se fue ordenando en la medida en que se vio que si eso no ocurría, no había respuesta».* Testimonio 1.

La evolución prestacional del programa permite observar el peso que adquirieron los movimientos sociales ya que para el año 2003, casi la mitad de los beneficios entregados correspondía a la modalidad de distribución realizada por organizaciones, en especial villeras, que concentraban el aproximadamente el 75% de las prestaciones mientras que solo un cuarto accedía a la prestación en forma individual.

Sin embargo, la sujeción de las organizaciones a ciertos controles político-administrativos, no alteró la desfocalización fáctica del plan, que persistió al igual que la ausencia de condicionalidades para la percepción de la asistencia.

En el 2003 el gobierno local procedió a reeditar una iniciativa que había sido diseñada con anterioridad a la crisis pero cuya puesta en marcha se había demorado como consecuencia del estallido social. El Programa «Vale Ciudad» probablemente representa la iniciativa más innovadora en términos de política social asistencial en el ámbito local, tanto por la modalidad de la prestación cuanto por el contexto político en el que se implementó y, en consecuencia, las tensiones por las que debió atravesar. Las mismas se vinculaban con el rechazo de una parte del gobierno a la implementación de una alternativa a las políticas sociales establecidas que, por lo demás, provocaba la oposición de una parte de las organizaciones sociales que veían mermar su capacidad de intermediación en la asignación de los recursos. En palabras de un funcionario del área,

«Me parece que el gobierno empezaba a darse cuenta que el programa alimentario resolvía

problemas, y que más o menos funcionaba y que comenzaba a ordenarse la cuestión. *¿Para qué sacar un programa nuevo que era más gaita?». Testimonio 1.*

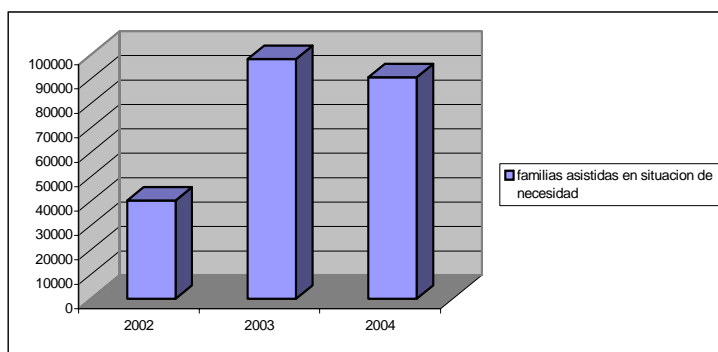
El Programa consistía en la entrega de un subsidio a familias vulnerables en forma de chequera para la satisfacción de las necesidades alimentarias en pequeños comercios barriales. Formalmente, procedía a una refocalización al establecer la titularidad del beneficio a la jefa de hogar, que debía presentar los certificados de escolaridad y controles de salud de la familia. Se imponían así las contraprestaciones de índole educativo-sanitarias, en consonancia con los lineamientos de organismos internacionales respecto de los programas de transferencias condicionadas, aunque no se desplegaron prácticas efectivas para certificar su cumplimiento, por lo que la pretensión refozalidora tampoco se cumplió.

### **La relevancia político-presupuestaria de la asistencia alimentaria.**

La creciente centralidad política de la asistencia alimentaria se vio reflejada en términos presupuestarios. Así, en el año 2002, el gasto de los programas alimentarios fue de poco más del 28% del total de la Secretaría de Desarrollo Social. Al año siguiente, el Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias pasó a ser el programa más importante del área, a la vez que la Dirección General de Política Alimentaria llegó a representar aproximadamente el 41% del gasto.

Esta situación consagró el desplazamiento definitivo de los efectores dedicados a atender a las minorías tuteladas y, en su lugar, una nueva primacía de las herramientas destinadas a la población en edades centrales – y sus familias –. A la vez, se transformó la naturaleza misma de la asistencia, al pasar de un marcado predominio de los dispositivos semi-institucionales a las políticas de transferencias de bienes y servicios. Como consecuencia de esta reconfiguración de las herramientas de la asistencia, hacia fines de 2001 se produjeron cambios en la estructura orgánico-funcional de la Secretaría de Promoción Social, redefiniendo el rol atribuido a las llamadas ‘políticas sectoriales’ de niñez, juventud, tercera edad y mujer, las que perdieron notoriedad.

La evolución prestacional evidencia un incremento incesante del número de beneficiarios en todos los programas, de modo que para el año 2003 la cantidad de familias atendidas por los Programas Alimentarios de Apoyo Directo y Vale Ciudad, alcanzaba las 105.004, de las cuales el 93% lo hacía en el marco del primero de los programas mencionados.



**Fuente:** Informe de la Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas GCBA

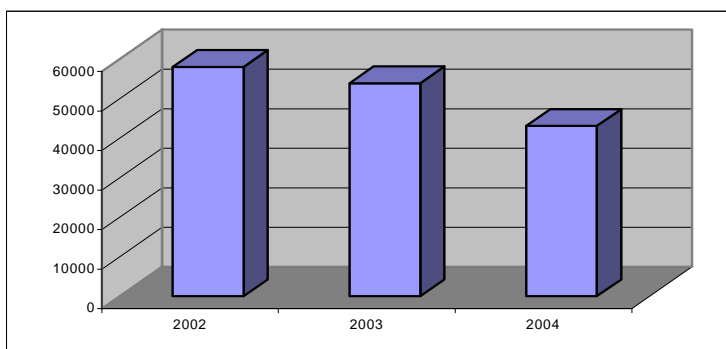
**Gráfico 1. Programa de Apoyo Alimentario Directo a Familias. Evolución Años 2002/2004**

## Los planes de empleo subsidiado: el Programa de Jefes de Hogar Desocupados.

Pese a que el abordaje de la crisis recayó en forma predominante sobre la Ciudad, resulta insoslayable el rol jugado por el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que coadyuvó en forma sustancial al sostenimiento de la gobernabilidad.

El Programa consistía en la entrega de subsidios monetarios a desocupados con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, percibidos a cambio de la realización de actividades de contraprestación de carácter productivo o comunitario en organismos públicos, empresas u organizaciones sociales. Además, se exigía el cumplimiento de controles de salud y la acreditación periódica de la escolaridad de los hijos menores.

El mismo contó con 58 mil receptores en el año 2002 de los cuales, según una encuesta realizada *-I-*, un 70% eran mujeres, situación que según algunos autores (ANDRENACCI, L. EKEI, L. ET AL, 2006) también evidencia su desfocalización creciente.



Fuente: Informes de la Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas - GCBA - Años 2002 a 2004

**Gráfico 2. Cantidad de Beneficiarios del Programa de Jefes/as de hogar por Año.**

En relación con las actividades de contraprestación, los proyectos presentados no podían exceder los tres meses de duración. Por otra parte, las organizaciones debían poseer personería jurídica y una experiencia superior a dos años en el desarrollo de acciones de naturaleza productiva o comunitaria. Ambos requisitos no fueron cumplimentados en la práctica, reforzando una vez más la laxitud normativa del programa.

La persistencia formal de ciertas actividades de contraprestación se vincula a la necesidad de compensar a las organizaciones sociales, cuyo rol como contenedoras de la conflictividad resulta indubitable – más allá de la radicalidad de los planteos iniciales de algunas de ellas frente a la implementación de mecanismos de acceso individual que la crisis impuso a la gestión del Programa. Sin embargo, la imposibilidad de verificar completamente la ejecución de las actividades de contraprestación permitió su progresiva mutación en condicionalidad educativo-sanitaria, que comenzó a extenderse paulatinamente al universo de los programas sociales, cuya consagración definitiva se alcanzaría con la implementación del Plan Familias, uno de los sucesores del Plan Nacional de Jefes de Hogar.

Respecto del soslayamiento de las actividades de contraprestación y su directa vinculación con la conflictividad social del período, resulta ilustrativo el testimonio que sigue, correspondiente a un funcionario del área:

«la Gestión [...] se puso como único objetivo que los tipos cobren. Uno decía: bueno, es bastante conservador, porque es natural que cobren. Pero bueno, visto en perspectiva ...». Testimonio 2.

### **Del Vale Ciudad al Programa de Ciudadanía Porteña y el ocaso de la organización.**

En los años 2003 a 2005 se evidencia una progresiva aunque aletargada ampliación de la extensión del Programa Vale Ciudad, resultante del temor a modificar el statu quo alcanzado con las organizaciones sociales, viejas y nuevas, cuyas consecuencias se exponen a continuación.

*«El Vale no hubiese empezado si no estaba la voluntad política militante de todo el equipo político de la Subsecretaría [...]. Porque no era que Desarrollo Económico hacía censos de comerciantes y existían equipos de inspectores registrando. No. Nosotros, hasta que esto empezó a tomar volumen, éramos una ONG que se había apoderado del presupuesto del Estado [...], porque no teníamos respaldo de todo el Estado. La Coordinadora Técnica cada vez que tenía fecha para emitir el Vale tenía discusiones terribles con el banco, que no se los emitía, con Hacienda, que no les depositaban la plata. Porque no era un problema de conspiración. Era un problema de que nunca logramos que sea una política de Estado.»*. Testimonio 4.

Paralelamente también se produjo la sanción de la Ley N° 1506 por la que se formalizó la existencia del Programa, favoreciendo su consolidación institucional. Sin embargo, numerosos aspectos de la norma no tuvieron aplicación real, en particular, las directrices refocalizadoras receptadas por el nuevo diseño, como así tampoco las corresponsabilidades exigidas a los perceptores.

En el año 2005 se produce la concepción y el lanzamiento del Programa «Ciudadanía Porteña. Con todo derecho», destinado a reemplazar al Programa Vale Ciudad, justo en el momento en que este último alcanzaba su mayor grado de expansión.

El mismo asumía características similares en tanto se trataba de una transferencia monetaria bancarizada para la adquisición de alimentos en grandes supermercados. Ambos aspectos permitían extender el número de beneficiarios, multiplicando la escala de cobertura en relación al Vale, aunque se restringía el acceso de los extranjeros no documentados, avanzando en el proceso refocalizador. Por su parte, los niveles de generalización y la bancarización ponían en cuestión la prioridad asignada a las organizaciones sociales en la gestión de los recursos públicos alimentarios.

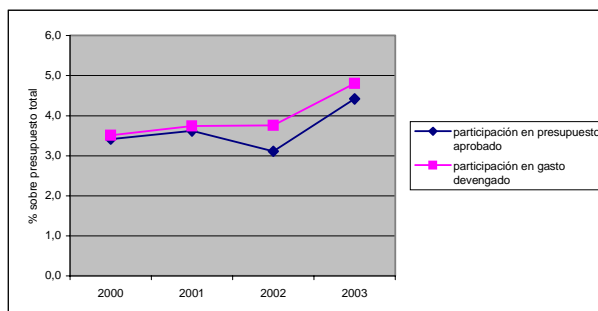
También a diferencia de la anterior, la nueva herramienta era más explícita en relación a sus aspiraciones en materia de acceso a la educación y protección sanitaria; cuestiones ambas que, conjuntamente con la promoción del empleo, fueron incorporadas como 'corresponsabilidades del beneficiario' al plexo normativo del programa, reforzando el carácter condicionado de las transferencias y consagrando la definitiva mutación de la contraprestación.

### **CONCLUSIONES DEL PERÍODO ANALIZADO: ¿NUEVAS TENDENCIAS?**

La crisis socioeconómica y sus repercusiones políticas representaron un punto de inflexión sustantivo de la política social asistencial local, que se convirtió en blanco de crítica de las organizaciones sociales emergentes y, a la vez, en el instrumento gubernamental más a mano para la contención de la conflictividad social. Para garantizar tal contención, el estado local, en conjunción con el nacional, debió poner en marcha programas masivos de transferencias monetarias y de bienes, cuya consolidación posterior como instrumentos de intervención social transformó ampliamente la naturaleza de la política social asistencial localmente implementada.



La nueva centralidad de la política asistencial se reflejó en un crecimiento del presupuesto sancionado y ejecutado por la Secretaría de Desarrollo Social, que no cesó de incrementar su participación en el gasto devengado ni aún durante el año más crudo de la crisis.



Fuente: Cuenta de Inversión - Secretaría de Hacienda y Finanzas GCBA - Años 2000-2003

**Gráfico 3. Evolución porcentual del presupuesto aprobado y el gasto devengado de la Secretaría de Promoción/Desarrollo Social entre los años 200-2003**

A ello debe agregarse la asistencia financiera nacional instrumentada por medio del Plan de Jefes y Jefas de Hogar. Si bien no se cuentan con datos exactos respecto de los montos aplicados por la Nación, vale señalar que si se toma como parámetro los receptores del año 2003 y se los multiplica por el monto individual de la prestación, sólo en concepto de subsidios a lo largo de dicho año la Nación habría gastado localmente una suma que representaría más de la mitad del gasto de la Secretaría de Desarrollo Social para el mismo período.

Por otra parte, la distribución por inciso del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social evidencia un incremento de las transferencias, que alcanzaron el 22% del gasto ejecutado, mientras que era tan sólo el 5% al inicio del gobierno anterior. Ellas tuvieron como destino prioritario el financiamiento de los programas de comida, por lo que la Dirección General de Política Alimentaria concentraba hacia finales del período aproximadamente poco más del 41% del gasto ejecutado, desplazando a las históricas dependencias de Tercera Edad y Niñez. Esto cristaliza paso de una modalidad de asistencia basada en la existencia de dispositivos semi-institucionales de atención de minorías tuteladas y extrema pobreza a formas masivas de tutela que, por ende, incluyen la extrema pobreza, ahora incrementada por efecto de la crisis y la nueva población pobre o vulnerable.

Transcurrido lo más álgido de la crisis, los grandes lineamientos de gobierno continuaron basados en la persistente relevancia político-presupuestaria atribuida a las transferencias alimentarias como factor clave en materia de política social, aunque con el establecimiento paulatino de nuevas formas de intervención, destinadas a la recuperación de la soberanía alimentaria y, a la vez, a la disminución el peso político de las organizaciones. También se destaca la generalización de los planes de empleo subsidiado, cada vez más distribuidos a organizaciones sociales, aunque matizados con accesos individuales.

Aún cuando no todas las organizaciones sociales participaron de las redes de acumulación político-electoral de los partidos –ahora estallados- ellas pasaron a desempeñar un rol cada vez más importante para la gobernabilidad del sistema político, por lo que transcurrida la crisis se implementaron estrategias programáticas de limitación del poder condicionante ejercido por las agrupaciones, contraviniendo en parte la práctica terciarizadora propia del neoliberalismo .

En materia de focalización, los programas alimentarios que caracterizaron el período no fueron de carácter universal, ya que promovieron la orientación selectiva del gasto en la población pobre. Sin embargo, la masividad de la ayuda social, conjuntamente con el imperativo político de favorecer la negociación de la asistencia con las organizaciones, contribuyó a una desfocalización fáctica, y a veces aún formal, de una parte de los programas sociales, también a contrapelo de los enunciados de política social característicos de los '90.

Así por ejemplo, los órganos de control observaron una persistente carencia de documentación relativa a los beneficiarios, ausencia de informe social profesional, falta de documentación de las organizaciones sociales participantes del Programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias.

Asimismo, los beneficiarios ingresantes por intermedio de las organizaciones no cumplimentaban ciertos requisitos, por lo que las mismas estaban eximidas de ciertos controles de gestión. situación muestra la existencia de tensiones entre la normativa y las condiciones de implementación del programa que, dada la masividad de los niveles de cobertura, obturaba sistemáticamente toda posibilidad de verificación de los criterios de selección. Así también la situación pone de manifiesto necesidad política de favorecer una ágil y extensa cobertura alimentaria para prevenir la deslegitimación política. En contrapartida, la focalización efectiva persistió sólo en los casos de los 'beneficiarios individuales', sobre los que se desplegaron con mayor alcance los mecanismos de selección meritocrática.

Por su parte, la elevada presencia de mujeres en el Programa de Jefes ha sido interpretada como el resultado de la necesidad de ocultar la efectiva ocupación de los varones jefes, por lo que se subvertía de facto uno de los requisitos más importantes del programa. De este modo, Andrenacci, Ekei, L. et al (2006) concluyen la generalización de una lógica de universalidad ponderada o ausencia implícita de focalización –visible también en su ambigüedad normativa y en la flexibilidad de sus controles– como resultado de su masivo grado de cobertura y la conflictividad social que le dio origen (Golbert, 2004).

Los requisitos de personería jurídica exigidos a las organizaciones y el límite temporal a las contraprestaciones fueron flexibilizados en la práctica, situación que también avala la existencia de una progresiva desfocalización. Esta afirmación se completa con las observaciones realizadas por los órganos de control relativas a la ausencia de información de los beneficiarios y la inexistencia de prácticas periódicas de cruces de datos.

En el caso del Programa Ciudadanía Porteña, por el contrario, si bien reúne un alto número de beneficiarios se evidencia una pretensión selectiva mayor, buscando revertir la tendencia desfocalizadora. Ello es así por cuanto impide la asistencia de la población de origen migrante y acentúa la focalización del gasto sobre la población indigente, en parte por al vía del ajuste de los mecanismos de medición de las condiciones socioeconómicas.

En cuanto a la contraprestación, los obstáculos revelados para su realización en el marco del Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar radicaban en la dificultad para encontrar beneficiarios con perfiles laborales requeridos, los impedimentos para localizar a los perceptores del subsidio, la lejanía de las localizaciones de los proyectos y la imposibilidad de los beneficiarios de abonar los trayectos y, por último, las características de composición de hogar. Por esta razón, más de 7.200 beneficiarios fueron exceptuados de las actividades de contraprestación.

La contraprestación devino así un requisito crecientemente impracticable, por lo que la misma mutó en 'coresponsabilidad' educativo-sanitaria exigida al beneficiario, tal como



propugnan los organismos financieros internacionales, lo que se plasmó tanto en las herramientas nacionales de empleo subsidiado – como el Plan Familias – como en los programas alimentarios locales de la poscrisis.

Asimismo, el Programa de Ciudadanía Porteña, a diferencia de los programas alimentarios surgidos en el propio contexto del estallido, ha ahondado, tanto desde el punto de vista discursivo como práctico, su énfasis en el carácter condicionado de las transferencias, aunque también sepultó la exigencia de contraprestación laboral para la percepción del beneficio, más allá de la compulsión formal estipulada para con el receptor respeto de la necesidad de realizar búsquedas de empleo.

Respecto de las organizaciones sociales vimos cómo localmente la crisis de representación que asoló al sistema político impulsó el establecimiento de prácticas de negociación para evitar una deslegitimación mayor del sistema político. En consecuencia, puede afirmarse que en el contexto de la crisis operó una redefinición de los vínculos clientelares de representación, de modo que la prosecución de tal vínculo, inicialmente puesto en cuestión, se reeditó con nuevos actores. No obstante, el lazo no buscó ya la adhesión permanente a la fuerza política en el gobierno y, menos aún, se configuró como herramienta decisiva a la hora de orientar escenarios electorales, en razón del -aunque escaso- peso de los crecientes sectores populares de la Ciudad. Su efectividad se limitó a la mera contención de la conflictividad social para, de este modo, aportar al sostenimiento de la frágil gobernabilidad, hasta tanto se recompuso parcialmente la debilidad del sistema político, redefiniendo, una vez más, los mecanismos sociales asistenciales de intervención.

## Bibliografía

ANDRENACCI, L. y EKEI, L.; MECLE, E. y CORVALÁN, A. (2006): «La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea». En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. (2006): «Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino». En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires (2003), Informe de Relevamiento N° 4.32.00.02.02, Programa Jefes y Jefas de Hogar. Etapa 1: relevamiento integral interno en el proceso de implementación del programa. Año 2002, Buenos Aires.

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

VILAS, C. (1997): «De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo». En *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N° 144, Buenos Aires.

## NOTAS

-1- Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Informe de Relevamiento N° 4.32.00.02.02, Programa Jefes y Jefas de Hogar. Etapa 1: relevamiento integral interno en el proceso de implementación del programa. Año 2002, Buenos Aires, mayo 2003.