

La política social en la crisis y la poscrisis

¿Cambio de paradigma?

Algunas consideraciones a partir de la política asistencial porteña.

Mgtr. Ana G. Logiudice

*Docente Facultad de Ciencias Sociales/ Facultad de Psicología UBA
ani1511@hotmail.com*

INTRODUCCIÓN: CRISIS, ORGANIZACIONES 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 alternativas a las vigentes. Ello modificó el universo organizativo de los sectores populares, hasta entonces dominado por las ancestrales asociaciones villeras y a los comedores comunitarios, ambos con fuertes lazos con los partidos políticos.

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, tanto de carácter nacional como local. Las innovaciones en ciernes 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.

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 se 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.

La reglamentación del Programa – ahora 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 exigió 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.

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.

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.

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.

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, el Programa procedía a una refocalización al establecer la titularidad del beneficio a la jefa de hogar,

que debía a 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.

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 105004, de las cuales el 93% lo hacía en el marco del primero de los programas mencionados.

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 hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier, 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 realizada¹, un 70% eran mujeres, situación que según algunos autores² también evidencia su desfocalización creciente.

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 proyectos 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 extender progresivamente al universo de los programas sociales.

La aparición del 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.

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.

² ANDRENACCI, L. y EKEI, L.; MECLE, E. y CORVALÁN, A. (2006): “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados y el modelo de política social de la Argentina contemporánea”. En ANDRENACCI, L. (comp.): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Editorial Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento.

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. Por su parte, los niveles de generalización ponían seriamente 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, el instrumento gubernamental más a la mano para la contención de la conflictividad social.

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.

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 implica el 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.

En este período entonces, los grandes lineamientos de gobierno se vinculan con la persistencia de la importancia 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. En segundo lugar, 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 estrategias 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. Esta situación muestra la existencia de tensiones entre la normativa y sus 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 la necesidad política de favorecer una ágil y extensa cobertura alimentaria para prevenir la deslegitimación política.

La focalización efectiva persistió sólo en los casos de los 'beneficiarios individuales', sobre los que se despliegan con mayor alcance los mecanismos de selección meritocrática, por oposición a los 'beneficiarios por organización'

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 de hogar, por lo que se subvertía de facto uno de los requisitos más importantes del programa. De este modo, los autores³ 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.

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.

³ Andrenacci et al, op. Cit.

En el caso del Programa Ciudadanía Porteña, por el contrario, si bien reúne un alto número de beneficiarios se evidencia una pretensión selectiva mayor, pretendiendo 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 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 programas de transferencias condicionadas de organismos financieros internacionales.

Asimismo, el programa de Ciudadanía Porteña y a diferencia de los programas alimentarios surgidos en el propio contexto de la crisis, 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.

Respecto de las organizaciones sociales vimos cómo 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 escaso peso local de los crecientes sectores populares. Su efectividad se limitó a la mera contención de la conflictividad social para, de este modo, aportar el 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.