La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.

Luciano Andrenacci, Melisa Campana y Mariana Servio (coords.)

PEGUES
Rosario 2018

La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.
Melisa Campana... [et al.] ; coordinación general de Luciano Andrenacci ; Melisa Campana ; Mariana Servio. - 1a ed. - Rosario : Pegues, 2018.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-45664-6-1

1. Trabajo Social. I. Campana, Melisa II. Andrenacci, Luciano, coord. III. Campana, Melisa, coord. IV. Servio, Mariana, coord.

CDD 361.3

Créditos editoriales
Fotografía de tapa: Pablo Manfredi
Maquetación y diseño: www.ichi-d.com.ar
Los capítulos que componen este libro han sido evaluados y aprobados por doble referato ciego.

Sumario

7 **Presentación**
Luciano Andrenacci & Melisa Campana Alabarce

Primera Parte
Cinco experiencias del Cono Sur

13 Capítulo I – La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones
Ximena Baráibar Ribero

46 Capítulo II – La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay
Liliana Rocío Duarte Recalde

66 Capítulo III – La asistencia social en Brasil (2003-2016): una mirada a través del Programa Bolsa Família
Matías Mrejen & Graciele Pereira Guedes

88 Capítulo IV – Políticas y prácticas de asistencia en el Chile actual. Una mirada desde el Trabajo Social Contemporáneo
Natalia Hernández Mary, Gianinna Muñoz Arce & Carolina Rojas Lasch

106 Capítulo V – La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente
Claudia Krmpotic

Segunda Parte
Cinco experiencias subnacionales en Argentina

131 Capítulo VI – El gobierno de las poblaciones pobres y las políticas sociales públicas, en la provincia de Salta (2007-2015): hacia el ciudadano emprendedor
Cora Paulizzi

165 Capítulo VII – La política social alimentaria en Catamarca (años 2005 al 2010). Un análisis desde los enfoques de género y de derechos humanos
Belén Verón Ponce

189 Capítulo VIII – Los caminos de la asistencia: pobres, derechos, protecciones y otras huellas. Aproximaciones para analizar la asistencia en el kirchnerismo en el Gran La Plata
Juan Ignacio Lozano y Marcela Oyhandy

206 Capítulo IX – Lo que el Cambio no se llevó. Una mirada acerca de la territorialización de las políticas sociales de seguridad alimentaria en el Partido de General Pueyrredón (2000-2013)
Paula Meschini & Tamara Sosa

225 Capítulo X – La Asistencia Social en el Municipio de Rosario
Melisa Campana & Mariana Servio

Agradecimientos

Queremos agradecer muy especialmente a les autores de los capítulos que integran este libro. Ha sido un gran esfuerzo de diálogo sostenido y reflexiones conjuntas, que auguramos se prolonguen en el tiempo mucho más allá de estas páginas.
Agradecer, también, al Programa de Desarrollo Humano de FLACSO Argentina, por la oportunidad brindada para el encuentro y la discusión entre quienes hemos escrito aquí.
Por último, a colegas, docentes, investigadores, graduades y estudiantes, con quienes cotidianamente ponemos en debate, con la vehemencia que exige, las condiciones de posibilidad de un mundo otro.

Melisa Campana - Mariana Servio - Luciano Andrenacci
Coordinadores

Presentación

La política asistencial es como una “Cenicienta perversa” de las políticas sociales. Cuando los capitalismos contemporáneos funcionan adecuadamente, generando empleo en cantidad razonable, y servicios públicos de calidad aceptable, la política asistencial ocupa un discreto segundo plano. Su rol se concentra y especializa en el acceso de los grupos de riesgo a las condiciones de vida que fijan los pisos de ciudadanía, y en la “sintonía fina” de la protección social. Cuando los capitalismos trastabillan en sus crisis periódicas de redistribución negativa del ingreso, todos los ojos se vuelven sobre la política asistencial. El bajo costo relativo y el impacto político rápido que garantizan sus instrumentos de individuación y focalización, la convierten en la alternativa ideal para gobiernos sin dinero, sin objetivos, o sin ideas.

Por las características inherentes a los capitalismos periféricos que componen la mitad sudoriental de América del Sur, nuestra Cenicienta es, en estas tierras, un personaje importante, acaso central, de la política social. Las transiciones a la democracia de los cinco países que están referidos en este estudio comparativo consolidaron los imperativos y los dilemas centrales de la política social contemporánea en Estados organizados según regímenes económicos de libre mercado, por lo menos desde las primeras décadas del siglo XX. Siguiendo la formulación clásica del sociólogo británico T. H. Marshall, este imperativo/dilema consiste en diseñar y aplicar instrumentos apropiados para construir un piso de condiciones de vida, un umbral de igualdad mínima o “ciudadanía”, capaz de legitimar las leyes y los imaginarios de sociedades política y socialmente desiguales. Ese piso es, por un lado, el resultado formidable y mecánico de la actividad económica, como descubrieran las sociedades occidentales entre los siglos XVIII y XIX. Pero por el otro admite, requiere, ejercicios de regulación e intervención capaces de potenciar los elementos inclusivos e igualitarios que no son inherentes a la libre interacción de actividades económicas. Ejercicios

capaces de evitar oscilaciones potencialmente desequilibradoras de la legitimidad silenciosa del sistema.

Como estos ejercicios son costosos (pensemos en los esquemas de seguridad social, la educación pública, o la infraestructura social básica), sólo los Estados territoriales tienen los recursos y la legitimidad necesarios para preservar los delicados equilibrios de la ciudadanía moderna, y la política social es acaso su arma más poderosa. Pero en los países en desarrollo, los equilibrios son más frágiles (o los desequilibrios más pronunciados), y los recursos estatales más limitados. Dentro del acervo de políticas posibles, capaces de generar inclusión ciudadana rápida por la vía del consumo, es mucho más barato y políticamente eficiente un sistema de transferencias monetarias condicionadas (con o sin disfraz universalista) que aumente la disposición de *cash* de sus receptores, que un sistema de seguridad social que disminuya los costos potenciales de los accidentes de su vida activa. Es más rápido seleccionar territorios y resolver déficits de infraestructura puntuales con planificación participativa, que generar las condiciones para que un Estado local resuelva los aspectos más inaceptables de su segmentación socio espacial.

Los casos referidos en este libro muestran con bastante claridad de qué modo cinco Estados territoriales de América del Sur abordaron estos problemas en la coyuntura histórica reciente. Con la excepción de Costa Rica (que no se encuentra referido en este volumen) y Paraguay, se trata, además, de Estados relativamente exitosos en mantener equilibrios clave de legitimidad para poliarquías capitalistas. Pero, al mismo tiempo, afrontan hoy dilemas importantes, de difícil resolución.

Los dos más grandes, Argentina y Brasil, dejaron atrás una coyuntura de expansión económica con aceleración de la inclusión política y social con pocos precedentes en sus respectivas historias. Luego vienen llorando penas y ensayando aventuras políticas neoconservadoras, en una coyuntura global que les resulta desfavorable, que obturan decididamente -cuando no desmantelan- los avances en términos inclusionistas.
Para el caso argentino, **Claudia Krmpotic** ofrece un análisis sobre los rasgos característicos de la intervención asistencial del Estado en los inicios del siglo XXI, a partir de una lectura situada en un contexto de reconfiguración política

regional. Problematiza la tendencia hacia la *flexicurity* así como también el denominado desarrollo con inclusión social.
Por su parte, **Graciele Pereira Guedes** y **Matías Mrejen** realizan un recorrido por las últimas décadas de la política de asistencia social en Brasil, haciendo foco en el Programa Bolsa Família, que ha llegado a tener la mayor cantidad de receptores de América Latina. No sólo ponderan críticamente los alcances e impactos del programa, sino que advierten sobre la gravedad del escenario abierto desde 2016 para todo el sistema de protección social brasilero.

Chile y Uruguay, los Estados con menor pobreza y desigualdad de la región, llegaron al zócalo duro de los desequilibrios de los capitalismos periféricos, pero enfrentan inéditas demandas de ciudadanía de una población que creyó, más o menos masiva y sinceramente, que el problema del desarrollo había sido resuelto.
En Uruguay, según nos muestra **Ximena Baráibar Ribero**, a partir del año 2005 la política asistencial se amplía, diversifica e institucionaliza, de la mano del gobierno del Frente Amplio. Más allá del comprobable aumento del Gasto Público Social y su traducción en términos de programas, la autora se pregunta por los alcances de la política asistencial y sus posibilidades ciertas tanto de reducción de la inseguridad social y la desigualdad, como de producción de integración social.
Para el caso chileno, **Natalia Hernández Mary**, **Carolina Rojas Lasch** y **Gianinna Muñoz Arce** afirman que, en el campo de las políticas sociales contemporáneas, la asistencia está siendo reactualizada, asignándosele prioridad y adquiriendo legitimidad dentro del quehacer sobre lo social. En ese marco, se concentran en las visiones y experiencias de les profesionales que, desde la primera línea de acción asistencial, enfrentan dilemas y tensiones en sus prácticas cotidianas.

Paraguay finalmente, el eterno *outlier* del Cono Sur, pasa por una coyuntura que le es peculiar. La particular disposición de sus variables económicas, sociales y políticas le permite mantener un crecimiento económico acelerado sin inclusión social, y con relativamente baja conflictividad (para el asombro y envidia de sus vecinos).
Aquí, **Rocío Duarte-Recalde** nos brinda pistas acerca de la historia reciente de la política de asistencia social, señalando que la principal estrategia estatal para responder a problemas de la población en situación de vulnerabilidad ha

sido la focalización de intervenciones basadas en transferencias monetarias condicionadas. Advierte que, a diferencia de países que contaban con legados de políticas sociales universales e infraestructura de servicios básicos de amplia cobertura, Paraguay no tuvo una institucionalidad de bienestar que permitiera la incorporación coordinada de esos programas, lo cual requirió una construcción institucional novedosa, a partir de 2003.

En las cinco experiencias, como sugieren los trabajos reunidos en este volumen, la política asistencial cumple roles diversos. En Argentina, los experimentos y esfuerzos de política pública de los últimos dos gobiernos, aunque de diferente manera, no consiguen alterar de modo sustantivo las tendencias excluyentes de su poco dinámica economía capitalista. De Uruguay se podría decir acaso algo parecido, aunque el tejido social menos desigual y una institucionalidad más democrática les reduzcan dramatismo a estos fracasos relativos. Es interesante que Chile, a pesar de dos décadas de reducción de la pobreza y la desigualdad, se enfrente a una ciudadanía que le reclama al Estado más que empleo temporario y focalización asistencial. El gigante regional vive las consecuencias de un largo estancamiento, luego de una larga sucesión de años de mejora política y social. Acaso esto se vincule a la exasperación que parece haber instigado semejantes elecciones políticas, las que no tienen claramente ninguna posibilidad (ni acaso interés) de volver al proceso previo. Y en el siempre asombroso Paraguay, son los gobiernos que administran la renta agraria los que pueden jugar con inclusiones parciales a partir de programas focalizados de bajo costo.

Argentina es, además, el más "federal" de los cinco. El volumen relativo de recursos y las competencias de políticas públicas con que cuentan sus Estados subnacionales los convierte en "mini países", frecuente y tradicionalmente tomados por homogéneos, con notable desconocimiento de casos. La segunda parte de este libro -*Cinco experiencias subnacionales en Argentina*- trata de aportar al creciente *corpus* de conocimiento sobre los Estados provinciales, concentrando el esfuerzo en descifrar sus dilemas e instrumentos de política asistencial.

El capítulo de **Cora Paulizzi** analiza los modos como se configuran las prácticas y lógicas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres y desocupadas en la

provincia de Salta, destacando su carácter focalizado y descentralizado y sus efectos en términos de construcción de ciudadanes emprendedores.
Por su parte, **María Belén Verón Ponce** presenta un mapa pormenorizado de la política de asistencia social en Catamarca, desde los enfoques de género y de derechos humanos, haciendo hincapié en las particularidades que le imprime a la intervención del Estado el hecho de tratarse de una provincia económicamente dependiente de la minería.
Marcela Oyhandy y **Juan Ignacio Lozano** acercan una detallada descripción del desarrollo reciente de la política de asistencia social en la ciudad de La Plata y Gran La Plata, tomando como analizadores centrales los programas Ellas hacen y Argentina Trabaja y destacando la superposición de políticas sociales locales, provinciales y nacionales que han convivido con distintas lógicas y operatorias.
Poniendo énfasis en la territorialización de las políticas de seguridad alimentaria, **Paula Meschini** y **Tamara Sosa** recorren el derrotero de la intervención del Estado en lo social en el Partido de Gral. Pueyrredón. Destacan, entre otros aspectos, las dificultades de articulación entre las estrategias asistenciales nacionales, provinciales y locales, así como su impacto sobre las condiciones de vida de la población receptora.
Finalmente, el último capítulo se dedica a analizar el despliegue de la política de asistencia social en el Municipio de Rosario. Allí, **Melisa Campana Alabarce** y **Mariana Servio** describen y analizan la estructura administrativa y la lógica de la gestión de la asistencia social local, a través de tres grandes dimensiones: la estructura político-administrativa de los servicios; las prestaciones y sus correspondientes criterios de definición de receptores, así como de acceso y permanencia; y el esquema de financiamiento. Todo ello con la intención de identificar los rasgos peculiares del abordaje local de la política social en las últimas décadas.

Luego de este recorrido, podemos decir que, aún con múltiples matices, la población de estos Estados territoriales está terminando de descubrir que su bienestar material está afectado por lo que hacen los gobiernos provinciales con sus recursos, tanto (acaso más) que lo que consigue o no consigue el Estado nacional. Y los gobiernos provinciales se han lanzado a la experimentación legitimatoria de la política asistencial (los costos de mejorar los complejos de salud, educación e infraestructura siendo, al parecer, inalcanzables). ¿Caen en

los mismos dilemas de los Estados nacionales? ¿O muestran especificidad en sus equilibrios o desequilibrios de ciudadanía?

Esperamos que este libro ayude a dilucidar las características más salientes de las intervenciones en materia asistencial en las distintas experiencias regionales, así como a advertir los desafíos que suponen, para la política de asistencia social *strictu sensu*, los actuales contextos de crisis económica y pérdida de derechos de amplios sectores poblacionales.
De igual modo, aspiramos a que los análisis sobre experiencias subnacionales ofrezcan un aporte sustantivo para entender lógicas de intervención que responden a realidades sociales y culturales diferentes, así como a tradiciones políticas con improntas propias.
Confiamos, en fin, en que este libro sea un insumo potente para profundizar nuestro análisis respecto de cuáles son los problemas que califican como objeto de preocupación estatal y cuáles las modalidades de intervención que se despliegan frente a ellos.

Luciano Andrenacci y Melisa Campana
Lancaster y Rosario, diciembre de 2018.

Primera Parte

Cinco experiencias del Cono Sur

La política asistencial en el Uruguay progresista: trazos y tensiones

Ximena Baráibar Ribero[1]

Introducción

A partir de los años ‘90 y con mayor intensidad durante el presente siglo, en América Latina comienza el desarrollo de la política asistencial. Iniciada como intento de respuesta a la dramática situación social de la década de los ‘80, esta política ha tendido a ampliarse y consolidarse. De esta manera, programas dirigidos específicamente a los pobres e instituciones encargadas de su gestión, se han instalado como parte del repertorio de acciones implementadas por los gobiernos en América Latina.

Este mismo proceso ha ocurrido en el Uruguay. En los años ‘90 desarrolla -igual que la mayor parte de los países del continente- fondos de inversión social, pero es fundamentalmente a partir del año 2005 cuando asume el gobierno nacional el Frente Amplio, que la política asistencial se amplía, diversifica e institucionaliza. Se crea el *Ministerio de Desarrollo Social* (MIDES) y un conjunto variado de dispositivos orientados a la coordinación, descentralización y anclaje territorial.

1 Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR (Uruguay)

Y por otro lado se desarrollan tres marcos a partir de los cuales se implementa un conjunto amplio de programas en diversas áreas de la política social. Entre 2005 y 2007, se desarrolla el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social* (PANES). A partir de 2008, se pone en marcha el *Plan de Equidad* (PE) y aun permaneciendo este, en 2011, en el segundo gobierno del Frente Amplio, es aprobada la *Reforma Social*.

Es muy variada la traducción de esos marcos en términos de programa, teniendo centralidad -en cuanto a población atendida y recursos destinados- las transferencias condicionadas de ingreso: el Ingreso Ciudadano primero y luego el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.

Este artículo tiene como objetivo caracterizar, analizar y problematizar la política asistencial desarrollada en el Uruguay a partir del año 2005, presentando sus trazos fundamentales y las tensiones a las que esta línea de actuación política se viene enfrentando.

Antes de ingresar directamente al asunto a analizar, es de interés realizar algunas puntualizaciones previas. En primer lugar, la política asistencial es aquí entendida en el sentido planteado por Arias (2012:39), quien considera que se trata de: "[…] las políticas que se dirigen a los pobres como sujetos, sabiendo que, si bien operan incluso de manera más determinante sobre la situación de pobreza, otro conjunto importante de dispositivos institucionales, como por ejemplo las regulaciones laborales, la educación pública o el sistema jubilatorio, no son operatorias dirigidas a la pobreza, aunque modifiquen de manera determinante la distribución de la riqueza en general y en especial, sobre los pobres".

La política asistencial, es además comprendida como uno de los campos de actuación de las políticas sociales, las que de acuerdo con Soldano y Andrenacci (2005:32): "constituyen aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos".

Esas intervenciones se expresan en tres campos de actuación: políticas de trabajo, de servicios universales y política asistencial. Esto implica que además de entender la política asistencial dentro de la política social, ésta última no es concebida como reducida a las actuaciones dirigidas a los pobres, idea que fuera hegemónica en los años '90.

Agregan los autores que esas expresiones de las políticas sociales dependen de clivajes temporales y espaciales, de las historias y estructuras de cada país (Soldano y Andrenacci, 2005). Este trabajo pone el foco en la política asistencial dentro de lo que de acuerdo con Filgueira 2015:50 y 73) constituye un cuarto momento del Estado social. Este se configura como un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado. Destaca algunas esferas de la política social: jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores y a familias con hijos. Acceso a servicios y aseguramiento de salud y cambios en la oferta y edad cubiertos por la educación. Finalmente indica la protección al trabajador, a través de seguro de enfermedad, desempleo y políticas de derechos laborales.

Ese momento supone una combinación particular de las expresiones de la política social y que lo distingue de períodos anteriores. El Estado retoma su actuación en la política de trabajo y en los servicios universales, pero a diferencia del período posterior a la Segunda Guerra Mundial, mantiene y expande la política asistencial.

Finalmente interesa señalar que la política social no es considerada como un mero asunto técnico, sino eminentemente político. En este sentido, entiende Grassi (2008:30-31 y 47) que la política social expresa el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, por tanto, la forma en que resuelve su propia reproducción. Agrega que la expresión que porta la política social es objeto de disputa y remite a una forma de comprensión de la cuestión social. Luego, también expresa el nivel de responsabilidad del Estado por la reproducción, el tipo y calidad de la satisfacción y aquellos a quienes define como merecedores.

Lo señalado supone que la simple existencia de la política social no implica necesariamente una mejora en las condiciones de vida de aquellos a quienes va dirigida. De acuerdo con Danani (2009:34,36) es necesario plantearse preguntas sobre los contenidos, sentidos y orientaciones que definen al Estado y no solo sobre atributos en clave de magnitudes. Dicho de otro modo, es imprescindible considerar que la mejora de las condiciones de vida no es una característica propia de la política social en sí misma. Tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las políticas sociales empeoren las condiciones de vida. Las políticas sociales pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen. Estas son un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el

que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades.
Luego de esta introducción, el artículo se organiza en tres partes. En la primera se presenta el desarrollo de la política asistencial en el Uruguay, para luego indicar algunas de sus tensiones fundamentales. El documento se cierra con un apartado de síntesis y conclusiones.

La política asistencial en el Uruguay progresista

En marzo de 2005, asume por primera vez el gobierno nacional en el Uruguay una fuerza política progresista: el Frente Amplio. Este mismo partido, permanece en el gobierno en los dos siguientes períodos, luego de ganar las elecciones nacionales en 2009 y 2014.
La política asistencial no se inicia con este gobierno, pero este claramente ha promovido su ampliación, diversificación e institucionalización. Esto es observable tanto en términos institucionales como en el conjunto de programas desarrollados.
En el año 2006, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) pone en marcha un convenio con el Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República a los efectos de construir lo que se dio en llamar Repertorio de Políticas Sociales, orientado a desarrollar un sistema de información sobre los dispositivos de protección social del Estado uruguayo. Ese trabajo da lugar a un documento que presenta la información de la oferta social de los organismos de la Administración Central (MIDES, 2010).
En términos generales, los gobiernos del Frente Amplio han ampliado la intervención del Estado en el área social. Esto es observable en el aumento del Gasto Público Social (GPS) y en su traducción en términos de programas. El Gasto Público Social, creció tanto en términos absolutos como relativos. En 2005 representaba el 19.5% del PIB, llevando ese valor al 25.2% en 2012. El promedio de los años ’90 fue del 18%. Por otra parte, al comparar el GPS con el total del gasto público, se observa que pasó de representar en 2004, el 60.9% del gasto público total a ser en 2012, el 75.4% (MIDES, 2014:8-9).
En relación con los programas, su aumento puede observarse en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Tipos de programas según períodos de creación

Año creación programas	Programas tradicionales	Programas asistenciales	Programas promocionales	Total
hasta 1984	68	17	0	85
1985 - 1989	14	18	3	35
1990 – 1994	12	11	5	28
1995 - 1999	6	27	9	42
2000 - 2004	19	19	7	45
2005 – 2009	37	53	42	132
Total	**156**	**145**	**66**	**367**

Fuente: MIDES, 2010.

Los programas tradicionales son entendidos como aquellos orientados a ampliar el acceso a bienes sociales considerados estratégicos para la consagración de una nación moderna. Refieren a políticas sectoriales (educación, salud, previsión social, vivienda y urbanización) gestionados centralmente y donde el Estado se configura como entidad rectora, ya sea a partir de la provisión directa y/o la regulación de esas prestaciones (MIDES, 2010:26).

Los programas asistenciales configuran iniciativas dirigidas a problemáticas asociadas a la pobreza y la vulnerabilidad. Se trata de acciones focalizadas y en su mayoría cuentan con la coparticipación de la sociedad civil. Finalmente, los programas promocionales coexisten con los primeros, aunque los autores identifican diferencias. Mantienen su carácter focalizado y se orientan a superar en el mediano plazo, las condiciones de pobreza y vulnerabilidad social. La diferencia está en que estos se inscriben dentro de los servicios de orientación universal. Se incluyen aquí programas de empleo protegido, capacitación laboral, lectoescritura, entre otros (MIDES, 2010:27). Más allá de la ubicación institucional, se trata también de programas dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad social.

A partir del cuadro 1 es observable no solamente la cantidad de programas creados a partir de 2005 sino que, además, el mayor peso ha estado en aquellos orientados a poblaciones que viven en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. De

los 132 programas iniciados en el primer gobierno del Frente Amplio, el 72% son asistenciales y promocionales.
Parte de la explicación a lo señalado se encuentra en la matriz de bienestar uruguaya. Su "núcleo duro" (salud, educación, trabajo y seguridad social) se inicia en el siglo XX y se consagra y expande hacia la mitad de este (MIDES, 2010:25). Pese a esto, la ampliación de la política asistencial a partir de 2005 no parece explicable solamente desde esta realidad y en cambio expresa una clara voluntad de desarrollar primero y consolidar después, esta línea de actuación.
En términos de configuración de la política asistencial, es el primer período de gobierno el que adquiere relevancia fundamental, pudiendo ser considerado como un tiempo fundacional en esta materia. Esta línea de actuación fue justificada en términos de emergencia y como forma de responder a la crisis social, cuya máxima expresión fue en el año 2002. La población en situación de pobreza superaba los guarismos históricos y alcanzaba en el año 2004 al 39,9% de la población, teniendo la indigencia una incidencia del 4,7% (MIDES y OPP, 2013). También fueron visualizables los impactos en el mercado de trabajo. En el año 2000 la tasa de desempleo se ubicaba en el 13,6% llegando al 17% en el año 2004. Por su parte, en el 2004 el valor del índice de Gini era de 0.471 para el total del país (MIDES y OPP, 2013).
La descripción y análisis de la política asistencial en el Uruguay a partir del 2005 se hará considerando tres aspectos: institucionalidad, marcos generales y programas.

i) La institucionalidad creada

Aun cuando no toda la política asistencial se encuentre institucionalmente bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) es indudable que este organismo tiene centralidad en la misma y aquí se considera como una de las expresiones del proceso de institucionalización de esta línea de actuación pública. La ley Nº 17.866 de marzo de 2005, crea el MIDES y en su artículo 9 establece 13 competencias para el nuevo organismo las que pueden ser agrupadas en cuatro esferas: i) la puesta en marcha del Plan de Atención a la Emergencia Social; ii) la gestión de políticas y planes en áreas específicas; iii) la articulación y coordinación de la oferta pública social; y iv) la organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

Con relación a la primera esfera, se señala que le compete al MIDES implementar, ejecutar y coordinar el Programas de Atención a la Emergencia Social, dirigido a quienes están en situación de indigencia y de extrema pobreza y buscando mejorar sus condiciones de vida y su integración social (Ley 17.866, artículo 9 literal F).
Sobre la gestión de políticas y planes, se indica que, sin perjuicio de las competencias de otros organismos, el MIDES deberá regular, promover, formular, ejecutar, coordinar, dar seguimiento y evaluar las políticas y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general (Ley 17.866, artículo 9 literales B y J).
En relación con la tercera de las esferas, señala la ley que el MIDES tendrá responsabilidades ante el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, la sociedad civil y en convenios en general (Ley 17.866, artículo 9 literales C, H, I, L y LL).
Finalmente, los cometidos refieren también al diseño y gestión de un sistema de información que permita una adecuada focalización de las políticas y programas sociales y avanzar a un registro único de beneficiarios sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad, temporalidad y respetando el derecho a la privacidad en los datos. También se espera que el sistema aporte información sobre los programas (Ley 17.866, artículo 9 literal D, E y G).
Un documento posterior señala la misión del MIDES. Más allá de las tareas de articulación y coordinación, se hace referencia a la responsabilidad por el conjunto de políticas sociales: “El MIDES es el responsable de las políticas sociales nacionales, así como de la coordinación -tanto a nivel sectorial como territorial- articulación, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y proyectos en las materias de su competencia; propendiendo a la consolidación de una política social redistributiva de carácter progresiva” (Decreto 286/006).
Analizando información producida por el MIDES, se observa que la forma de alcanzar los cometidos adquiere tanta centralidad como estos. La participación social y con esta la promoción de la ciudanía activa junto con la descentralización y la impronta territorial son aspectos que el nuevo organismo los entiende como fundantes de su accionar. La Memoria Anual 2005 indica que la materialización de las políticas sociales se expresa en el territorio y por tanto es la descentralización la estrategia idónea para optimizar el uso de los recursos públicos, promover la participación ciudadana y de los actores locales en la recuperación de los indicadores de desarrollo humano (MIDES, 2006:13).

Así, los cometidos establecidos en la ley, junto con la forma en que el ministerio se plantea alcanzar sus objetivos, dan lugar a un conjunto variado de dispositivos de articulación y promoción de la participación algunos de carácter nacional y otros de expresión territorial.

Dentro de los dispositivos de carácter nacional, son creados en el año 2005 y a través del Decreto 236/005, el *Gabinete Social* (integrado por los titulares de los Ministerios de Economía y Finanzas; de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad Social; de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social, quien lo preside) y el *Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales* (integrado por representantes de los Ministerios involucrados y presidido por el Director de Políticas Sociales del MIDES) encargado de instrumentar y ejecutar los acuerdos alcanzados por el Gabinete Social.

El Decreto considera que es necesario establecer una instancia interministerial a los efectos de garantizar e incrementar niveles de coordinación, planificación, articulación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales del Estado entre las diversas áreas de ejecución. Asimismo, define cuatro cometidos que son sintetizables en dos aspectos básicos: la generación de propuestas traducidas a políticas y programas sociales con las prioridades y requerimientos presupuestales y la promoción de la acción conjunta y articulada entre las instancias nacionales y municipales y de carácter sectorial con los diferentes órganos y entes públicos.

Dentro de los dispositivos de carácter territorial y orientados a la participación son creadas las Oficinas Territoriales, Mesas Interinstitucionales, Consejos Sociales y los Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT). Se indica que todos los programas del MIDES tienen una expresión territorial que se articula mediante las *Oficinas Territoriales* y se coordina en el territorio a través de las *Mesas Interinstitucionales* que constituyen un espacio de coordinación y articulación de políticas públicas sociales en el ámbito territorial (Presidencia/MIDES, 2009:32).

Asimismo, se promueven y apoyan los *Consejos Sociales* que son un lugar de encuentro entre el Estado y la sociedad organizada. Específicamente, son definidos como el interlocutor privilegiado de las Mesas interinstitucionales y tienen como cometido promover formas de articulación e intercambio para el análisis, seguimiento y elaboración de recomendaciones de las políticas públicas implementadas en los territorios (Presidencia/MIDES, 2009:14).

Finalmente, los *Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial (SOCAT)*, apuntan a impulsar el desarrollo comunitario y la activación de redes de protección local a través de la participación de vecinos e instituciones públicas y privadas, que tienen en común el hecho de trabajar o vivir en el mismo territorio. Como puede observarse es un conjunto importante de dispositivos los que son desarrollados a partir de la creación del MIDES y todos ellos son puestos en funcionamiento en el primer período de gobierno.

ii) Tres marcos generales

Para dar cuenta de la política asistencial en el Uruguay progresista, es también preciso considerar lo que hemos denominado marcos, entendiendo por tales, orientaciones generales dentro de los cuales se desarrollan diversos programas sociales. Los dos primeros surgen en el primer período de gobierno y es en el segundo, que se aprueba el tercero de ellos.
El primero de esos marcos lo constituye el *Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES)*, configurado en ese momento como la mayor estrategia de respuesta a la emergencia social y desarrollado entre los años 2005 y 2007. Fue creado mediante la ley 17.869, promulgada el 20 de mayo de 2005, centrándose el Decreto 176/005 en su reglamentación.
El artículo 1 de la ley 17.869, declara la situación de emergencia social. Esta es entendida como consecuencia de las dificultades de inserción social y comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística.
La ley no avanza en objetivos y orientaciones, por tanto, para acceder a esta información es preciso recurrir a otros documentos del MIDES. A partir de esto es observable que, aunque el PANES fue creado como respuesta a la emergencia, la documentación posterior a 2005, lo vincula con objetivos más ambiciosos. Es desde este momento que se instala un aspecto que configura la política asistencial en el Uruguay y que refiere al desajuste entre objetivos y dispositivos y recursos viabilizados para alcanzar los mismos.
En la Memoria anual 2006, el PANES es ubicado dentro de un gran proyecto nacional, que tiene como objetivo trabajar por una sociedad más justa y equitativa, atendiendo la indigencia y la extrema pobreza. Se entiende que estas no están

solamente determinadas por la carencia de ingresos económicos sino también por procesos de exclusión social: imposibilidad de acceso a servicios sociales en áreas claves (salud, seguridad social, educación, hábitat saludable, falta de oportunidades) y en los núcleos de mayor vulnerabilidad, estar expuestos a situaciones críticas y de alto riesgo, como llegar al límite de vivir en la calle, en climas de alta violencia familiar y vecinal, maltrato, abuso, entre otros (MIDES, 2007:6).

Asimismo, tempranamente es observable otro aspecto que también configura la política asistencial y es la intención de articularla con el resto del sistema de protección social. Así, la Memoria del año 2007, indica que el PANES se construyó como un puente que combinó la gestión de varios programas y la articulación y la transferencia económica a organismos rectores en políticas sociales, tales como el Ministerio de Salud Pública (MSP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) (MIDES, 2008: 37).

La ley 17.869 señala los componentes del PANES: i) Plan Alimentario Nacional; ii) Programa Emergencia Sanitaria; iii) Programa de Ingreso Ciudadano; iv) Programa Educación en Contextos Críticos; v) Programa Empleo Transitorio; vi) Programa Asentamientos Precarios y Pensiones y vii) Programa Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

Es el Ingreso Ciudadano el único de los programas que conforman el PANES que recibe una especificación de sus contenidos. Parecería que este tipo de intervenciones genera particulares inquietudes a ser resueltas o al menos atendidas en el articulado de la ley.

El PANES siempre fue anunciado como respuesta a la emergencia y como medida transitoria, lo que puede decirse que ocurrió en un sentido, pero no en otro. En el 2007 finaliza este plan, pero durante ese año -en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS)- se aprueba el *Plan de Equidad* (PE) el que comienza a implementarse en el año 2008. Se trata de una medida de enorme relevancia en tanto institucionaliza la política asistencial, esto es, la coloca como parte estable y permanente dentro del conjunto de prestaciones del Estado. Así, el Frente Amplio asume que esta línea de política pública es necesaria y oportuna más allá del contexto de emergencia que le dio origen y en un período de crecimiento económico.

En el 2007, la incidencia de la pobreza era del 30.8%, llegando al 13.1% en 2012 (año también relevante para la política asistencial) y la indigencia era del 3.2% en 2007, llegando a 0.5% en 2012. Por su parte el desempleo había descendido al 9.6% en 2007 y llega en el 2012 al 6.4% y también se observan mejoras en la calidad del empleo (MIDES y OPP, 2013).

A diferencia del PANES cuya formulación es breve, el PE constituye un documento extenso y mucho más ambicioso en sus propósitos y sin plazo de finalización. Se señala que se orienta a reconfigurar el sistema de protección social, en el entendido que el mismo es imprescindible para promover parámetros de integración y justicia social con la finalidad de asegurar el bienestar. Esto implica evitar que cada uno quede librado a su particular condición social y/o económica y que en cambio cada uno de las y los habitantes tengan posibilidades efectivas de desarrollar una vida digna. Se entiende que esto configura uno de los derechos fundamentales que propician la condición de ciudadano/a (CNPS, 2008:7-8).

También a diferencia del PANES se define como orientado al conjunto de la población, aun cuando quienes viven en situación de vulnerabilidad social, sean la prioridad. En este sentido, el objetivo general del PE se orienta a: "Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social, a través de la nivelación de sus oportunidades de acceso en lo que refiere a: servicios sociales universales, ingresos a través del trabajo digno y prestaciones sociales básicas" (CNPS, 2008:18).

En cuanto a los objetivos específicos, son tres los indicados. El PE procura mejorar la equidad intergeneracional, contribuir a la igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres y transversalizar el componente étnico/racial. En segundo lugar, se propone desarrollar y expandir una red de asistencia social que contemple los nuevos riesgos sociales y situaciones de vulnerabilidad, actuando como una malla de contención para evitar la consolidación en la pobreza e indigencia. Finalmente, se propone articular esta red con las transformaciones en las políticas sociales sectoriales, así como con las del conjunto de prestaciones tradicionales, de manera de diseñar un sistema de protección en conjunto (CNPS, 2008:18).

Otra diferencia con el PANES está en el fundamento. Si en el primer caso, lo configuraba la necesidad de una respuesta urgente a la emergencia agudizada por la crisis económica, en el PE el fundamento se encuentra en la estructura de riesgos instalada a partir de los años '70 y también en las características que ha

adoptado el sistema de protección social uruguayo, específicamente a partir de la apertura democrática.

Se entiende que las dos agencias clásicas encargadas de la integración social en las sociedades modernas -la familia y el mercado de empleo- se encuentran procesando modificaciones sustantivas. Se señala que las nuevas pautas tecnológicas transforman la organización del trabajo y la estructuración del mercado de empleo. Por su parte, las unidades familiares se vieron sometidas a un conjunto de tensiones propias de variaciones en los patrones de socialización. Por otra parte, se considera que esta realidad muestra la inadecuación de los tradicionales sistemas de seguridad social para hacer frente a esas situaciones y la necesidad de revisar políticamente los parámetros de distribución de bienestar (CNPS, 2008:10-11).

Y luego se señalan los mecanismos a través de los cuales se ha dado -y se pretende dar- respuesta a los riesgos. El primero implica edificar un sistema de seguridad social para proteger a los ciudadanos y por extensión a los hogares que están incorporados al mercado formal de trabajo. Luego se hace referencia a la regulación de la provisión privada y pública de bienes sociales a través de las agencias estatales correspondientes, tendiendo a asegurar la calidad de los servicios. La tercera línea es la que se configura como novedad y es la Red de Asistencia e Integración Social (RAIS) de carácter no contributivo (CNPS, 2008:9).

Lo señalado da lugar a dos grandes componentes en base a los cuales se organiza el PE: los estructurales de la Matriz de Protección Social y los asociados a la asistencia.

Los primeros refieren a las transformaciones generales de la política social y económica, que reforman total o parcialmente el conjunto de las políticas públicas cuya incidencia es considerada relevante en materia de equidad social. Forman parte de este componente un conjunto de reformas en las cuales ya venía actuando el gobierno del Frente Amplio: la reforma tributaria; la política de salud; las políticas de empleo; la política de vivienda; la política educativa y el Plan de igualdad de oportunidades y derechos (CNPS, 2008:31-34).

Como fuera indicado, el PE supone la constitución e institucionalización de una red moderna de asistencia orientada a “amparar a todos los grupos sociales y en particular a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo por diversas razones”

(CNPS, 2008:9). Se entiende que el fortalecimiento de esta red se configura como un mecanismo de protección y de redistribución indispensable en un país que difícilmente en el corto y mediano plazo, resolverá los problemas estructurales de empleo.

Esta red es entendida de forma articulada con el resto del sistema de protección social, más específicamente se la concibe como: "programa puente o medidas afirmativas temporales que cumplen un papel destacado en el tránsito hacia un nuevo modelo de estado social con producción de equidad desde las políticas sectoriales. Esta malla o red de asistencia social debe dar oportunidades y crear vías de pertenencia y participación para que las familias y los individuos puedan ejercer sus derechos ciudadanos y disfrutar de una calidad de vida digna" (CNPS, 2008:30). Estas afirmaciones resultan muy relevantes y sobre ellas se volverá más adelante. Interesa indicar que el PE reconoce al pasar -pero solamente al pasar- que es posible que existan ciudadanos que no logren incorporarse al mundo del trabajo, así como la ausencia de equidad en las políticas que tienen una orientación universal.

Las similitudes (e incluso continuidades) con el PANES se derivan básicamente de los programas que conforman la RAIS ubicados en las mismas áreas: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o de transferencias monetarias (asignaciones familiares y pensiones a la vejez); ii) políticas de seguridad alimentaria; iii) políticas de educación y atención a la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo promovido; v) otras acciones de integración social, donde se hace referencia a las políticas de atención de la discapacidad, la promoción de emprendimientos productivos y programas de inclusión social (CNPS, 2008).

El tercer marco lo constituye la *Reforma Social*, aprobada en 2011, aun cuando el PE mantenía su vigencia. Se indica que es dentro de este último que se inscribe la primera y por tanto, se reiteran algunos asuntos ya planteados. En lo que hace al objeto de este artículo, el Frente Amplio, en un contexto distinto al que le dio origen y al existente en 2007 cuando se discute y aprueba el PE, reafirma la red de asistencia e integración social como parte de la nueva matriz de protección social, junto con los componentes estructurales (CNPS, 2013:13). Pero esta necesidad no es problematizada.

De acuerdo con el documento, la Reforma Social trata de la construcción de esa matriz, así como del nexo entre los componentes mencionados. No se avanza más allá de esto, por tanto, no se explicitan los motivos que han impedido concretar aquello propuesto desde el 2008 por el PE.

Es objetivo de la Reforma Social: “Asegurar el pleno ejercicio de los derechos de todos los habitantes del Uruguay en condiciones de equidad, en especial aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social; garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a trabajo digno, servicios sociales universales y prestaciones sociales de calidad; y promover la cohesión social” (CNPS, 2013:16).
Son dos los aspectos que resultan novedosos de la Reforma Social, por un lado, la preocupación por la dimensión territorial, específicamente, por la segmentación en este sentido. Señala el documento que históricamente los distintos grupos sociales se han ubicado diferencialmente en el territorio, siendo la profundización de este proceso, lo nuevo a destacar y abordar. Se entiende que la pobreza se ha expresado con fuerza creciente en el territorio, y se han generado ámbitos territoriales más homogéneos entre sí y más diferenciados unos con otros, todo lo cual debilita los sentimientos de ciudadanía (CNPS, 2013:13).
Los motivos que explicarían esta situación en un contexto de reducción de la pobreza y la desigualdad, de mejoras en el mercado de trabajo y con aumento del gasto público social, no surgen en el documento.
La otra novedad es la especificación de las poblaciones objetivo de la matriz de protección social. Los componentes de carácter universal y por tanto dirigidos al conjunto de habitantes, tienen como objetivo la igualdad. Luego se encuentra la RAIS, orientada a la población en situación de pobreza y vulnerable a la misma, representando el 20% de los hogares y con el objetivo de la integración hacia la igualdad. Finalmente, dirigido a la población en situación de pobreza extrema y vulnerable a la indigencia, se encuentran los componentes de la RAIS orientados específicamente a este sector de población, que representan el 3% de los hogares y tienen el objetivo de inclusión e integración (CNPS, 2013).
Esta diferenciación dará lugar a un conjunto de programas puestos en marcha a partir de 2012, dirigidos específicamente a sectores de población en situación de extrema pobreza.

iii) Los programas desarrollados: cuantos son y qué hacen

El tercer aspecto desde el cual dar cuenta de la política asistencial puesta en marcha a partir de 2005 en el Uruguay, la constituyen los programas implementados. Los marcos analizados son parte sustancial de las orientaciones

generales que la política asistencial va teniendo en los distintos momentos, pero los programas desarrollados no se agotan en los mencionados dentro del PANES y el PE, sino que van mucho más allá.

Como fuera indicado, los datos relevados por el Instituto de Ciencia Política (ICP), de donde surge un total de 132 de programas creados entre 2005 y 2009, estando el 72% orientado a la pobreza y vulnerabilidad. Luego de esto y en el marco del Observatorio Social, el MIDES continúa el proceso de relevamiento de la oferta pública social.

Del trabajo realizado por el Observatorio surgen dos mapeos de la matriz de protección social. A diferencia de lo efectuado por el ICP, no analizan año de creación, sino los programas existentes en un momento dado. A partir de allí es observable el crecimiento y consolidación de programas asistenciales.

El primer mapeo surge de un relevamiento efectuado en 2011 y 2012, resultando que son 358 los programas sociales desarrollados por organismos públicos de carácter nacional. De ellos 161 corresponden a programas destinados a toda la población, 51 se dirigen a situaciones de especial vulneración de derechos y 146 se orientan a la pobreza y vulnerabilidad a la pobreza (MIDES, s/f a).

Por su parte, el relevamiento realizado en 2014/2015, ajusta la forma de organización de los programas. De los 330 programas sociales en desarrollo, 163 están destinados a toda la población, 155 se dirigen a la pobreza y vulnerabilidad a la pobreza, mientras que los restantes 12 son definidos como mixtos, lo que implica que están conformados por componentes universales y focalizados (MIDES, s/f b).

Esto significa que, aunque se produce una reducción de los programas implementados, el peso relativo de los dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad aumenta, pasando del 40.7% de los programas relevados en 2011 y 2012 al 47% uno años después.

Ambos relevamientos organizan la información según las diversas arenas de política. Tal como se observa en el siguiente cuadro, en la gran mayoría de las áreas existen programas dirigidos al conjunto de la población y otros orientados a la pobreza y la vulnerabilidad. Dicho de otra forma, el conjunto del “núcleo duro” de la matriz de bienestar, a pesar de su orientación universal, desarrolla también componentes focalizados.

Cuadro 2. Cantidad de programas, según población destinataria y área de política. 2014/2015.

	Toda la población	Pobreza y vulnerabilidad	Mixtos	Total según área
Salud	25	18	2	45
Educación	59	37	2	98
Trabajo y empleo	15	24	4	43
Seguridad social	11	3	-	14
Vivienda y hábitat	18	9	1	28
Alimentación	-	8	-	8
Participación social y cultura	35	13	2	50
Atención integral	-	43	1	44
Total por población destinataria	**163**	**155**	**12**	**330**

Fuente: MIDES s/f b.

Como puede observarse, los programas dirigidos a la pobreza y vulnerabilidad se mantienen durante los dos gobiernos del Frente Amplio, aumentan su peso relativo pese a la mejora en los indicadores sociales, se desarrollan en diversas áreas y el conjunto de estos va más allá de los indicados como componentes del PANES y PE.

Otra forma de analizar los programas refiere a identificar los que se configuran en mojones de la política asistencial. Esto es, aquellos programas que -más allá de las áreas temáticas- permiten visualizar donde han estado las apuestas, las preocupaciones y los énfasis (conceptual e institucionalmente hablando). En este sentido se entiende que destacan los programas de transferencias condicionadas; los de empleo transitorio; un programa dirigido a la emergencia habitacional y los programas de proximidad.

En el caso de los dos primeros se trata de líneas de actuación que son puestas en marcha desde el 2005 con el PANES y luego mantenidas y ampliadas, en el PE. Los otros dos son desarrollados en el segundo gobierno del Frente Amplio.

A partir del 2005, el Uruguay -a tono con lo que venía ocurriendo en América Latina- comienza a desarrollar *programas de transferencias condicionadas*, con el Ingreso Ciudadano (IC) en el PANES y con el nuevo régimen de Asignaciones Familiares (AFAM) en el marco del PE. En ambos casos constituyen los componentes de mayor relevancia en términos de recursos asignados y población cubierta.

Como fuera señalado, el Ingreso Ciudadano es el único componente del PANES que recibe desarrollo en las normativas que crean y regulan el plan. Consistió en una prestación en dinero de aproximadamente U$ 55 (y actualizado cuatrimestralmente de acuerdo con la evolución del índice de Precios al Consumo) e independientemente del tamaño del hogar. Y por este, la ley considera tanto el constituido por una sola persona como aquel integrado por un grupo de estas, vinculadas o no por lazo de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y contribuyen a su mutua subsistencia (Ley 17.869).

El artículo 6 de la misma ley, establece las condiciones para recibir el Ingreso Ciudadano. Se señala que se otorgará a hogares cuyos ingresos, por todo concepto (pero exceptuando asignaciones familiares y prestaciones por invalidez o vejez), no superen aproximadamente los U$ 52 promedio por persona y presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. Para la valoración de estas, se tuvieron en cuenta -entre otros- los siguientes factores: tipo de vivienda y condiciones urbanas del entorno, equipamiento del hogar, nivel de educación, condiciones alimentarias y nutricionales, tipo de cobertura médica y de salubridad, frecuencia con que recibe la misma, existencia de embarazos precoces, número de hijos, hacinamiento, discapacidad y modo de subsistencia y tipo de ingresos (jubilación, pensión, salario, beca, asignación familiar, seguro de desempleo) (Decreto 176/005).

El IC constituye una transferencia monetaria, que además establece condiciones, las que el Decreto 176/005 define como compromisos y que básicamente refieren a asistencia al sistema educativo, controles médicos y participación en actividades comunitarias y/o de capacitación y formación para el mercado laboral. En el año 2006, eran 76.988 los hogares beneficiarios del Ingreso Ciudadano (Amarante et al, 2009:8).

Las transferencias condicionadas, se mantienen y amplían dentro del Plan de Equidad. En este caso y a diferencia del PANES, no se recurre a un instrumento nuevo, sino que se modifica uno ya existente en el país desde 1943: las Asignaciones Familiares (AFAM). De acuerdo con el Plan, este cambio se

fundamenta en el desbalance generacional de la pobreza, afectando principalmente a los hogares con niños y niñas (CNPS, 2008:36).
Estas nuevas Asignaciones Familiares, se encuentran reguladas por le Ley N° 18.227 de diciembre de 2007, que en su artículo 1 indica que se establecerá un sistema de asignaciones familiares consistente en prestaciones monetarias en beneficio de niños y adolescentes que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Se plantea que esto será realizado de acuerdo con criterios estadísticos, considerando entre otros factores, los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su situación sanitaria (Ley 18.277, artículo 2).
Estas transferencias en un sentido amplían y en otro reducen el universo de receptores. De acuerdo con datos del Observatorio del MIDES en enero de 2008 fueron 230.155 quienes percibieron la Asignación Familiar, siendo 390.986 en abril de 2017. En el caso de los receptores del IC, pasaron a percibirla sin necesidad de solicitud expresa. La reducción se produce en tanto quedan excluidos los hogares sin niños o adolescentes.
Además, las AFAM consideran el número de integrantes del hogar (hasta un máximo de 7 niños, niñas y/o adolescentes), aumentan el monto y en este distinguen según el nivel educativo. A quienes concurran a secundaria se les transferirá un monto mayor que a los que asistan a primaria, con la finalidad de reducir la deserción y alentar el avance en el ciclo educativo. También se considera la presencia o no de discapacidades (Ley 18.277, artículo 4). De esta forma se llega a un monto máximo de aproximadamente U$ 295, para el caso de un hogar donde vivan 7 escolares y/o adolescentes (MIDES, 2013:145).
Finalmente, la prestación mantiene la condicionalidad. Se establece como requisito para conservar la prestación, la inscripción y concurrencia asidua del beneficiario a institutos de enseñanza y la periodicidad de controles de asistencia médica (Ley 18.277).
También desde el 2005, forman parte de la política asistencial, *programas de empleo transitorio*: Trabajo por Uruguay en el marco del PANES y Uruguay Trabaja dentro del PE.
El primero indica que buscó contribuir a la ruptura de la exclusión social mediante una intervención centrada en trabajos transitorios, como herramienta para el desarrollo de habilidades laborales y sociales. Específicamente tuvo como objetivo: “Contribuir al fortalecimiento ciudadano y a la mejora de la calidad

de vida de los protagonistas del PANES mediante una experiencia sociolaboral que amplíe oportunidades educativas y promueva el desarrollo de estrategias personales y sociales para la construcción de rutas de salida, priorizando al trabajo como herramienta de inclusión social" (MIDES, 2007:11).

Estuvo dirigido a protagonistas PANES que voluntariamente deseaban participar, mayores de 18 años, desocupados y titulares del Ingreso Ciudadano (MIDES, 2008:25). Las actividades desarrolladas fueron propuestas por organismos públicos y gestionadas por organizaciones sociales, las que debieron realizar también acompañamiento socioeducativo. Tareas de mejora de entornos de locales de estudios, limpieza de vías férreas, pintura y arreglo de veredas de policlínicas, fueron algunas de las tareas realizadas.

En el marco del PE también se mantiene un componente de trabajo promovido (el programa Uruguay Trabaja), con la finalidad de fortalecer los procesos de integración social reconociendo al trabajo como actividad humana que produce efectos sinérgicos en la órbita personal, familiar y social debilitando factores de exclusión social (CNPS, 2008:59).

Este programa fue creado por la Ley 18.240 de diciembre de 2007 y está destinado a personas económicamente activas que integren hogares en situación de vulnerabilidad socio económica. Tiene como objeto promover el trabajo en tanto que factor socioeducativo. El programa consiste en un régimen de acompañamiento para el desarrollo de procesos de integración al mercado laboral e incluye la realización de trabajos transitorios de valor público y el otorgamiento de una prestación. Ese acompañamiento implica la supervisión educativa de las tareas, acciones de apoyo técnico que permitan superar barreras para el acceso a los servicios sociales y programas de formación laboral y ocupacional (artículo 1).

El segundo gobierno del Frente Amplio asume en el 2010 y se desarrollan nuevas intervenciones con foco en la extrema pobreza.

El primero de estos programas se orienta a la *emergencia habitacional*.

Aunque desde el 2005 en el marco del PANES y luego dentro del PE se venían desarrollando acciones que atendían esta realidad, a iniciativa del presidente Mujica, en 2011, se aprueba la ley 18.829 que crea el Plan Nacional de Integración Socio Habitacional Juntos (PJ).

Este plan es destacado dentro de la configuración de la política asistencial no por la temática que aborda, sino por su ubicación institucional y por los recursos puestos en movimiento.

La ley de creación en su artículo 1, declara una situación de emergencia socio – habitacional de la población en situación de extrema pobreza, la que se entiende es consecuencia del deterioro socioeconómico y la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno.
Los objetivos se orientan a abordar la situación señalada tendiendo a la mejora de la calidad de vida, la integración social y el fortalecimiento de la participación social, a partir de la mejora del hábitat y la vivienda.
El PJ tiene como una de sus innovaciones el ser una política pública, pero con escasos recursos públicos y que en cambio apela a la solidaridad. Así, uno de los objetivos definidos en la ley 18.829 refiere a articular los aportes solidarios provenientes de diversos actores públicos y privados. Señala Magri (2013:141; 2016:183) que esta acción apela a elementos subjetivos de relacionamiento intrasocietal y socioinstitucional, donde se introduce un concepto de solidaridad como valor esencial, reclamando una revisión al individualismo dominante.
Se apela a la sociedad a integrarse como técnicos y mano de obra y se trata de sensibilizar a la opinión pública acerca de las condiciones de supervivencia de sus conciudadanos. Al sector productivo se lo convoca a través de la razón social de la empresa, con donaciones monetarias y materiales de obra. Agrega la autora que el presidente Mujica donó el 70% de su sueldo al PJ y reclamó el mismo camino a la corporación partidaria. El presupuesto otorgado en la Rendición de Cuentas resultó exiguo para las intenciones del plan y en comparación con programas de vivienda también dirigidos a sectores en situación de vulnerabilidad y pobreza.
La otra novedad refiere a la ubicación institucional del Plan, volviendo al uso de dispositivos de tipo "*by pass*". El PJ se desarrolla fuera de la institucionalidad formal del sector (Magri, 2016:183) ubicándose en la órbita de Presidencia de la República, espacio que no tiene tradición en la ejecución de programas públicos.
Se plantea la coordinación interinstitucional, pero señala Magri (2013:142) que esta se transforma en puntual y parcial, no dando cabida cierta a otros organismos públicos en el proceso de decisión y planificación. Entiende la autora que deliberadamente evita entrar en relación con prácticas ya instaladas con fuerza suficiente como para absorber éxitos o para bloquear el plan. Así, la coordinación interinstitucional encuentra obstáculos por esta opción política de aislamiento sectorial.
Finalmente, otro conjunto de programas relevantes en términos de miradas y apuestas son los denominados *programas de proximidad*: Uruguay Crece Contigo,

Jóvenes en Red y Cercanías, puestos en marcha a partir de 2012. Estos dos últimos se ubican dentro del MIDES, en cambio el primero, igual que el Plan Juntos, lo hace fuera de espacios ministeriales, siendo su ubicación también en la órbita de Presidencia de la República, específicamente en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto2.

Uruguay Crece Contigo se orienta a todos los hogares con mujeres embarazadas y/o niños y niñas menores de 4 años. Dentro de esto, el componente central del programa (acompañamiento familiar y el trabajo de cercanía), se focaliza en quienes reúnan la doble condición de riesgo social y riesgo biológico o sanitario (OPP/UCC, 2014).

Jóvenes en Red está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años que no estudian ni culminaron el ciclo básico, pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y no tienen un empleo formal (MIDES *et al*, 2012a).

Por su parte, Cercanías se orienta a la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad, esto es, que además de carencias críticas presenten situaciones de vulnerabilidad socio familiar tales como integrantes en situación de calle o trabajo infantil, desnutrición y/o déficit del desarrollo infantil, desvinculación educativa, situaciones de maltrato, abuso o explotación sexual, entre otras (Cercanías, 2015).

Más allá de las diferencias en términos de las poblaciones a las que se dirigen, estos programas tienen elementos comunes: son altamente focalizados, definen un abordaje por un tiempo delimitado y territorial. Poseen baja materialidad e institucionalidad, sofisticados sistemas de registro y monitoreo y se proponen vincular o revincular a los destinatarios con el mundo formal del trabajo y los servicios públicos. Destacan como innovaciones el trabajo de proximidad con la población destinataria y la interinstitucionalidad de las propuestas.

No se trata de programas orientados a ampliar la oferta pública existente, sino a favorecer procesos de articulación y coordinación, con una gran confianza en mejorar el acceso a la población más pobre, a partir de estos aspectos.

Cercanías señala que promueve un cambio de gestión de las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones, mejorar la articulación de los servicios

2 Al asumir el tercer gobierno del Frente Amplio en marzo de 2015, tanto el Plan Juntos como Uruguay Crece Contigo, son reubicados institucionalmente, el primero se integra al MVOTMA y el segundo al MIDES.

a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención (MIDES *et al*, 2012b).
Uruguay Crece Contigo por su parte, es entendido como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que viene desarrollando el Estado para atender las necesidades de la población a la que se orienta, desde las diferentes instituciones. Se considera que una política dirigida a la primera infancia requiere de la intersectorialidad, superar las fragmentaciones y articularse con las demás políticas sociales (UCC, s/f).
Jóvenes en Red señala que uno de los desafíos más importantes para Uruguay es el brindar respuestas eficaces a colectivos juveniles que presentan altos niveles de exclusión del mercado laboral y del sistema educativo. Para obtener los resultados esperados, se entiende que los programas deben ser integrales lo que lleva a elaborar una propuesta de carácter interinstitucional (MIDES *et al*, 2012a:7-8).
En relación con el otro aspecto señalado como innovación, esto es, el trabajo de proximidad, Cercanías indica que: "Supone asumir la intervención cercana a la familia, acompañando sus procesos, las urgencias, necesidades, preferentemente en el domicilio o en los espacios donde transita, orientado en la perspectiva de fortalecer sus capacidades y autonomía, no sustituyendo a la familia" (MIDES et al, 2012b:4).
Por su parte, Uruguay Crece Contigo señala que el componente de acompañamiento familiar: "Incluye las acciones socioeducativas con las familias donde viven mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años en situación de vulnerabilidad sociosanitaria. El trabajo con estas familias se realiza a través de equipos de cercanía que se contactan con la familia y establecen un acuerdo de trabajo. El trabajo desempeñado por los equipos incluye principalmente trabajo en el hogar de orientación y diagnóstico en los diversos temas vinculados a los objetivos del programa; coordinación interinstitucional y mejora de la accesibilidad de las familias a las prestaciones y servicios a los que tienen derecho; consulta de salud y talleres grupales; y registro de las actividades que permitan el monitoreo de las acciones" (UCC, s/f:13).
Jóvenes en Red es el programa que menor desarrollo realiza sobre el trabajo de proximidad. En la documentación original se señala que la propuesta se sustenta en una estrategia de abordaje integral de la adolescencia y juventud, desde un enclave integral, descentralizado, local, territorial y en comunidad (MIDES et al, 2012a:8 y 12).

Mirando la política asistencial

Como se verá en este apartado, distintos autores destacan el aporte que la política asistencial ha hecho, fundamentalmente en términos de incorporar sectores que estaban por fuera del sistema de protección social. En este sentido es particularmente relevante lo ocurrido con las Asignaciones Familiares. Vigorito y Colafranceschi (2013:74, 86, 116) indican que los programas de transferencias han ampliado fuertemente la cobertura orientada a los sectores de menores ingresos, centrando su expansión en los hogares vulnerables con niños a cargo. Al analizar la proporción de hogares que recibe algún tipo de transferencia públicas de ingreso, se observa que la cobertura para el total de la población se mantiene prácticamente inalterada entre 1990 (58.2%) y 2011 (58.7%). Siguen indicando los autores que la apertura por deciles indica claramente un aumento en el acceso a prestaciones por parte de los estratos de menores ingresos, asociado a las transferencias no contributivas. En el caso del primer decil y para los mismos años indicados, la cobertura pasa del 53.9% al 88.7% y en el del segundo decil, las cifras pasan del 58.2% al 81.7%.

A partir de esta valoración que se comparte, se considera preciso ir más allá y problematizar la calidad de la protección que habilita la política asistencial, sus formas de acceso, permanencia y seguimiento y finalmente los diagnósticos que la sustentan.

La calidad de la protección habilitada es poca. Las transferencias condicionadas -que constituyen el programa con mayor cobertura-, transfieren montos notoriamente reducidos3. Esto hace que su contribución tenga importancia en relación con la indigencia, pero sea baja en lo que hace a la incidencia a la pobreza (Vigorito y Colafranceschi, 2013:108).

En el resto de los programas, también se observa una baja materialidad e incluso un proceso de agudización de esto. Los recursos efectivamente movilizados y puestos a disposición van siendo menores, trasladando las apuestas a la palabra y a la subjetividad de los receptores de la política. Aquí, el caso de los programas de proximidad resulta paradigmático. La baja materialidad de la política produce un

3 La transferencia por AFAM, en promedio representa un 10% de la línea de pobreza y un 30% de la canasta básica de alimentos (Vigorito y Colafranceschi, 2013:99).

“corrimiento” más o menos elegido hacia las dimensiones subjetivas, al trabajo sobre la autoestima, a lo que los programas denominan el “proyecto personal”. El problema no es tomar en cuenta los aspectos subjetivos, sino su desplazamiento a su consideración prioritaria y muchas veces exclusiva y con independencia de las condiciones materiales de existencia y así poner en las condiciones subjetivas de los beneficiarios, el espacio de respuesta a los objetivos que estos programas plantean.

La confianza en la palabra es también visualizable en lo que hace al relacionamiento con los técnicos. Se tiene una expectativa –aquí considerada desmedida en el sentido de explicación y solución a los problemas que son objeto de la política asistencial- en la coordinación interinstitucional. No es que esta no sea necesaria, pero se vacía de sentido si no se viabilizan nuevos recursos o formas de atención diferentes (Baráibar, 2016:123) y fundamentalmente sino se logra avanzar en responder la pregunta sobre el por qué la articulación y coordinación son asuntos sobre los que particularmente se insiste con relación a la pobreza.

A partir de lo señalado, la pregunta por la protección habilitada por la política asistencial supone pensar si esta reduce la inseguridad social o solamente alivia situaciones de vulnerabilidad. En función de los montos y prestaciones transferidos y de su transitoriedad, no puede afirmarse que su impacto en relación con la inseguridad social tenga relevancia. Esto no supone que no la tenga para los receptores de los programas, en cambio implica superar lo que hemos denominado el riesgo de la complacencia, derivado de la valoración que se hace de la política asistencial, solamente en referencia a la realidad existente antes de ella (Baráibar, 2016).

Ante lo señalado podría afirmarse, siguiendo a Castel (2004), que nunca ha sido la política asistencial la respuesta a la inseguridad, sino las regulaciones del trabajo y la propiedad social. En este sentido, pasa a ser relevante la manera y la fortaleza de la articulación de la política asistencial con el resto de las prestaciones del Estado y el mundo del trabajo. Y aquí se observan dificultades importantes y más que eso, resultados no alcanzados. El acceso a las prestaciones del Estado es complejo y en formatos o bien crecientemente flexibilizados o en modalidades focalizadas que se espera habiliten el pasaje al formato universal. Tampoco opera de la forma prevista el tránsito al mundo del trabajo, quedando incorporados los beneficiarios de las políticas asistenciales -casi exclusivamente- en experiencias de trabajo protegido.

El resultado termina siendo una circulación que parece solo operar por el mundo asistencial (Leopold *et al*, 2015).
De esta manera, la intención de "puente" que la política asistencial uruguaya expresa desde el propio PANES, no logra concretarse y en cambio parece avanzarse hacia un proceso de dualización de la protección social. Antía et al (2013:177,188, 190) señalan que en Uruguay la institucionalización y estabilización de los programas de asistencia ha permitido la incorporación al esquema de protección de colectivos informales y grupos de población que carecían de protecciones mínimas. Pero estos avances se ven matizados por las dificultades de articulación de estas iniciativas con los restantes componentes de bienestar. Así, esta línea de actuación pública puede contribuir a institucionalizar la dualización en el tratamiento de las problemáticas socioeconómicas a través del divorcio de un componente de asistencia social, financiado por rentas generales y otro de bienestar, esencialmente contributivo. Esto podría inhibir el fortalecimiento de procesos de integración social, a favor de la consolidación de rutas paralelas –y sobre todo desiguales- de desarrollo social. Se abandona la pretensión política de cubrir las necesidades de los diversos grupos sociales por los mismos principios e instituciones, consolidando con recursos públicos un esquema dual de bienestar.
Otras críticas a la política asistencial están referidas a su forma de acceso, permanencia y seguimiento. En torno a esta línea de actuación y sus receptores se han desarrollado complejos y sofisticados sistemas para el acceso a prestaciones, el ingreso a programas y su monitoreo. Pérez y Vecinday (2016:96 y 100) cuestionan el uso social dado a la tecnología particularmente a partir de dos aspectos. Por una parte, al volverse el mecanismo fundamental de ingreso a la política asistencial -el denominado Índice de Carencias Críticas-, una caja negra que impide que las personas entiendan como se accede al programa. Su sofisticación opaca los criterios de elegibilidad. Por la otra, en tanto nueva forma de introducirse en la vida de los asistidos. De acuerdo con las autoras, los sistemas de información permiten la georreferenciación de buena parte de la vulnerabilidad social, con un detalle que llega al hogar y a la persona. Los individuos se inscriben en complejos campos documentales y sistemas de información. Junto a esto, se desarrollan mecanismos de monitoreo de las acciones desarrolladas por los programas, que entienden no son menos vejatorias que las tradicionales. También en esto resultan paradigmáticos los programas de proximidad.

En lo que refiere a la permanencia en la política asistencial, los debates han estado centrados particularmente en lo que hace a la condicionalidad. Pérez y Vecinday (2016:96) cuestionan el carácter de derecho si las prestaciones están condicionadas. En este caso, los derechos son interpretados como obligaciones de los asistidos antes que configurados como compromisos del Estado. Este aspecto es también recogido por Midaglia y Silveira (2011:228-229) como uno de los aspectos de impronta liberal propios de las transferencias condicionadas. Pero estos autores entienden que desde las contrapartidas es posible que surjan elementos de tipo intervencionista en tanto la forma de volver exigibles las contrapartidas, supone -al menos- la existencia de bienes sociales básicos y por tanto la obligación del Estado en su provisión. De acuerdo con los autores, finalmente, el significado político de estas alternativas de protección tiene estrecha dependencia del contexto económico y el sistema de bienestar de cada país.

Otro nudo problemático en torno a la política asistencial refiere a que la misma está atravesada por diagnósticos no (o bajamente) explicitados, básicamente en lo que hace a los motivos que la fundamentan. Esta política en el Uruguay se pone en marcha en respuesta a una situación entendida como de emergencia y su pretensión original fue la de tener una duración limitada. Pese a esto y a encontrarse el país en una mejor situación económica, esta política continúa su proceso de ampliación e institucionalización, pero sin que los diagnósticos que explican esta modificación sean claros. Aquí se considera que la política asistencial expresa dificultades tanto del mundo del trabajo como de los servicios públicos, considerando la oferta disponible y la calidad existente. A diferencia de lo ocurrido en los años ’90, la política asistencial se amplía en un contexto de mayor intervención pública tanto en el mundo del trabajo como en las restantes prestaciones del Estado. Algo sobre ese mercado de trabajo y sobre las políticas públicas -y no sobre los usuarios-, está indicando la extensión y consolidación de la asistencia.

Como fuera mencionado, el PE reconoce al pasar -pero solamente al pasar- que es posible que existan ciudadanos que no logren incorporarse al mundo del trabajo. Pero esto no aparece en el debate público que, al contrario, mayoritariamente se centra en los éxitos tanto del mercado de trabajo como de las reformas procesadas en los servicios universales. El Uruguay parece no tener problemas en este sentido y así no se recoge que, en una parte importante de los hogares receptores de las AFAM, los adultos trabajan, pero lo hacen en empleos muchos de ellos informales y todos ellos percibiendo ingresos cercanos a la sobrevivencia (Baráibar, 2015).

La política asistencial es acoplada a las luces del régimen de bienestar del que forma parte, pero se autonomiza de sus sombras (y en muchos casos, oscuridades). Esta política se amplifica e institucionaliza en un contexto que como fuera señalado es de mejora de ciertos indicadores sociales. Pero también en un escenario en que de acuerdo con el MIDES y OPP (2015:9) persisten situaciones sociales de alto nivel de exclusión en muchas dimensiones de la vida, que insinúan la existencia de una sociedad dual. Estos organismos señalan la persistencia de brechas en material laboral, en función de ingresos, sexo, edad y región. También indican la permanencia de la desigualdad educativa en función del nivel de ingresos de los hogares y que el análisis territorial focalizado en Montevideo y el área metropolitana muestra que la relación entre vulnerabilidad social y carencias de entorno tiene un fuerte componente territorial y se concentra en las zonas de la periferia de la ciudad y su área metropolitana (MIDES y OPP (2015:50,70,108). Nuevamente, esta aparente paradoja aparece escasamente problematizada.
En contextos como este, no centrados en la emergencia, el riesgo de individualización aumenta: si se vive en un mundo de posibilidades, la responsabilidad por no aprovecharlas ha de ser de los sujetos y/o de quienes trabajan en los programas asistenciales.

Consideraciones finales

Este trabajo estuvo orientado a analizar y problematizar la política asistencial desarrollada a partir del 2005 en el Uruguay. Esta surge en un contexto de emergencia, pero pasado ese momento y en un proceso de crecimiento económico, descenso del desempleo y reducción de la pobreza y la indigencia, amplía su cobertura, se diversifica y consolida su institucionalización, en sintonía con lo ocurrido en el resto de América Latina.
Esta línea de actuación, alguna cobertura habilita a quienes estaban por fuera del sistema de protección social y la situación de quienes reciben las prestaciones, sería aún peor sin ellas. Dicho esto, resulta imprescindible preguntarse por sus alcances. Estos programas, vienen encontrando dificultades sobre las que es necesario advertir, no necesariamente para desestimarlas por esos límites, sino para indagar y batallar en ellos (Grassi, 2013:298).

Por su parte, la pregunta por los alcances de la política asistencial está asociada a las expectativas en relación con la sociedad que se aspira a construir. ¿Es solamente que quienes no logran cubrir sus necesidades elementales, vivan algo mejor -y en muchos casos, además, por un tiempo corto? Si el horizonte social es el de la reducción de la inseguridad social y la desigualdad y de integración social, forzosamente la política asistencial debe ser colocada dentro del régimen de protección social, con sus luces, pero también con sus sombras. Solamente así podrán superarse los riegos de dualización del sistema de protección social y de individualización de la problemática social.

Conviene plantear lo señalado por Midaglia y Castillo (2010:172) con relación a los Ministerios Sociales, que aquí se considera también aplica al conjunto de la política asistencial. De acuerdo con los autores la orientación de los nuevos ministerios puede adquirir un carácter disímil, esto es, de tipo liberal o estatista. La existencia de estos ministerios puede ser indicativa de una mayor responsabilidad del Estado frente a las situaciones de pobreza o, solamente completar la actividad del mercado en la satisfacción de las necesidades sociales.

Problematizar lo señalado se vuelve imprescindible por distintos motivos. En primer lugar, en tanto la política asistencial muchas veces colabora a una suerte de perverso engaño colectivo. Las discusiones tienden a centrarse en la propia política, en las características de los destinatarios de estas o en el desempeño de quienes allí trabajan. No cumplir con los objetivos parece tener que ver con estos asuntos y, por tanto, alcanzarlos parece depender de sofisticar los sistemas de focalización o de monitoreo de los programas o de los protocolos de actuación para quienes trabajan en los programas. Esto no implica desconocer que los programas pueden hacer mejor o peor las cosas, en cambio supone insistir en considerar la política asistencial como expresión de la desigualdad social.

No ir en este sentido termina contribuyendo a fortalecer la imagen del “mal pobre” que atraviesa toda la historia de la asistencia y que se activa especialmente en tiempos de mejora en varios de los indicadores sociales que vuelven más fácil la idea de que “no progresa quien no quiere”. No se espera que la desigualdad pueda ser resuelta desde una única intervención y menos aún desde la política asistencial. Pero lo que no puede es debatirse sobre esta, por fuera de las estructuras que producen desigualdad y la mantienen. Si el discurso social y político no recoge las contradicciones y desigualdades persistentes en la sociedad uruguaya y, por el contrario, tiende solo a centrarse en las mejoras en el bienestar y en los recursos

destinados a la asistencia, es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas.
Es en las situaciones de no emergencia donde la política asistencial parece volverse particularmente perturbadora en tanto muestra el lado oscuro y desigual de la protección y del bienestar y también por esto, precisa trasladar a los sujetos pobres las explicaciones y responsabilidades por el malestar.

Bibliografía

AMARANTE, V.; BURDIN, G.; FERRANDO, M.; MANCORDA, M.; VERNENGO, A.; VIGORITO, A. *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Convenio MIDES – Universidad de la República. Montevideo, MIDES, 2009. [En línea: octubre de 2012]. Disponible en: www.mides.gub.uy
ANTIA, F.; CASTILLO, M.; FUENTES, G. Y MIDAGLIA, C. "La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n° 22, pp. 171-194, Montevideo, ICP-FCS, 2013.
ARIAS, A. *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio Editorial, 2012.
BARAIBAR, X. "El resurgir de viejos fantasmas: política asistencial y mundo del trabajo", en *Revista Textos y Contextos*, volumen 14, n°2, junio 2016. [En línea: agosto de 2017]. Disponible en: www.revistas.ucpel.edu.br
BARAIBAR, X. "¿Un puente hacia la nada?: Política asistencial, mundo del trabajo y servicios universales", en *Revista Sociedade em debate*, volumen 22, 2015. [En línea: agosto de 2017]. Disponible en: www.revistaselectronicas.pucrs.br
CASTEL, R. *La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Ediciones Manantial, 2004.
DANANI, C. "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización", en CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas.* Buenos Aires, UNGS – Prometeo Libros, 2009. Pp. 25-51.
FILGUEIRA, F. "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", en CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.;

MARTINEZ, R.; ROSSEL, C. (eds.): *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago, CEPAL, 2015. Pp. 49–84.
GRASSI, E. "La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate 'post – neoliberal'", en PONCE LARRAIN (ed.). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito, FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008. Pp. 29-68.
GRASSI, E. "El sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de derechos" en *Revista SER Social*, volumen 15, n. 33, julio – diciembre 2013. [En línea: octubre de 2014]. Disponible en: www.periodicos.unb.br
LEOPOLD, S.; GONZALEZ, C; BARAIBAR, X.; PAULO, L. "Las trayectorias de inclusión como estrategia de integración social", en *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales,* N° 2. Montevideo, MIDES – Facultad de Ciencias Sociales, 2015. Pp. 7-52.
MAGRI, A. "El Plan Juntos de emergencia habitacional en Uruguay. Respuestas gubernamentales cuando el Estado no alcanza sus metas", en *Revista de Ciencias Sociales*, volumen 26, n° 32, 2013. [En línea: agosto de 2017]. Disponible en: www.cienciassociales.edu.uy
MAGRI, A. "La vivienda: una nave insignia en aguas turbulentas. Proceso y derivas durante el quinquenio de José Mujica", en: BENTANCUR, N. y BUSQUETS, JM. (coords.). *El Decenio Progresista. Las políticas públicas de Vázquez a Mujica*. Montevideo, Fin de Sigo/ Instituto Ciencia Política, 2016. Pp. 173-196
MIDAGLIA, C. "El rendimiento de los "by – pass" como instrumento de Reforma Social: el caso PRIS", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n°10, pp. 79-99, Montevideo, FCU-ICP, 1997.
MIDAGLIA, C. y CASTILLO, M. "El significado político del Ministerio de Desarrollo Social", en: MANCEBO, M.E. y NARBONDO, P. (coords.). *Reformas del Estado y Políticas Públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos.* Montevideo, Fin de Siglo– CLACSO– ICP, 2010. Pp. 167-190.
MIDAGLIA, C. y SILVEIRA, M. "Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionadas de Renta en Uruguay", en BARBA SOLANO, C. y COHEN, N. (coords.). *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2011. Pp. 251-249.

MIDES. *La oferta pública social en el Uruguay 2005 – 2009*. Informe final del convenio con el Instituto de Ciencia Política/ FCS – UDELAR. Montevideo, MIDES, 2010.
MIDES. *Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 – 2012*. Montevideo, MIDES, 2013.
MIDES. *Revisión de Indicadores Básicos de Desarrollo Social 2006 – 2013*. Montevideo, MIDES, 2014.
MIDES y OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Reporte Social 2013*. Montevideo, MIDES- OPP, 2013.
MIDES y OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO. *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo, MIDES- OPP, 2015.
PEREZ, L. Y VECINDAY, L. "De la reconceptualización a nuestros días: contradicciones de las políticas asistenciales", en *Revista Fronteras* n° 9, pp. 91-103, Montevideo, DTS- FCS, 2016.
SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. "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*. Buenos Aires, UNGS – Prometeo Libros, 2005. Pp. 17-79.
VIGORITO, A. y COLAFRANCESCHI, M. "Uruguay: Evaluación de las políticas de transferencias", en ROFMAN, R. (editor) *Hacia un Uruguay más equitativo. Los desafíos del sistema de protección social*. Montevideo, Banco Mundial, 2013. Pp. 71-139.

Fuentes

CERCANÍAS. *Modelo de Atención*. Montevideo, mimeo, 2015.
CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. *Plan de Equidad*. Montevideo, IMPO, 2008.
CONSEJO NACIONAL DE POLITICAS SOCIALES. *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo, MIDES, 2011.
DECRETO 176/005. *Reglamentación de la Ley de Emergencia Social*. Montevideo, 23 mayo 2005. [En línea: junio de 2012]. Disponible en: www.impo.com.uy
DECRETO 236/005. *Creación del Gabinete Social*. Montevideo, 25 julio 2005. [En línea: junio de 2012]. Disponible en: www.impo.com.uy

DECRETO 286/006. *Formulación de la estructura organizativa del MIDES*. Montevideo, 23 agosto 2006. [En línea: junio de 2012]. Disponible en: www.impo.com.uy
DECRETO 322/008. *Asignaciones Familiares. Plan de Atención Nacional para la Emergencia Social*. Montevideo, 2 julio 2008. [En línea: junio de 2013]. Disponible en: www.impo.com.uy
LEY 17.866. *Creación del Ministerio de Desarrollo Social*. Montevideo, 21 marzo 2005. [En línea: junio de 2013]. Disponible en: www.impo.com.uy
LEY 17.869. *Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social*. Montevideo, 20 mayo 2005. [En línea: junio de 2013]. Disponible en: www.impo.com.uy
LEY 18.227. *Nuevo Sistema de Asignaciones Familiares a menores en situación de vulnerabilidad servidas por el BPS*. Montevideo, 22 diciembre 2007. [En línea: junio de 2013]. Disponible en: www.impo.com.uy
LEY 18.240. *Creación del Programa Uruguay Trabaja, Emergencia Social*. Montevideo, 27 diciembre 2007. [En línea: setiembre de 2016]. Disponible en: www.impo.com.uy
LEY 18.829. *Declaración de interés general. Ejecución del Plan Nacional de Integración Socio – Habitacional Juntos*. Montevideo, 24 octubre 2011. [En línea: setiembre de 2016]. Disponible en: www.impo.com.uy
MIDES. *Matriz de Protección Social del Uruguay/Organismos Nacionales*. Relevamiento 2011/2012. Montevideo, mimeo, s/f a.
MIDES. *Matriz de Protección Social del Uruguay/Organismos Nacionales*. Relevamiento 2011/2012. Montevideo, mimeo, s/f b.
MIDES. *Memoria Anual 2005*. Montevideo, 2006. [En línea: julio de 2016]. Disponible en: www.mides.gub.uy
MIDES. *Memoria Anual 2006*. Montevideo, 2007. [En línea: julio de2016]. Disponible en: www.mides.gub.uy
MIDES. *Memoria Anual 2007*. Montevideo, 2008. [En línea: julio de 2016]. Disponible en: www.mides.gub.uy
MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU. *Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional*. Montevideo, mimeo, 2012 a.
MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA. *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares*. Montevideo, mimeo, 2012 b.
OFICINA DE PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO Y URUGUAY CRECE CONTIGO. *Programa Uruguay Crece Contigo. Componente Acompañamiento*

Familiar y Trabajo de Cercanía. Protocolo de intervención. Montevideo, mimeo, 2014.
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA/MIDES. *Transición de Gobierno 2009/2010*. Montevideo, 2009. [En línea: agosto de 2016]. Disponible en: www.archivo.presidencia.gub.uy
URUGUAY CRECE CONTIGO. *Programa Uruguay Crece Contigo*. Montevideo, mimeo, s/f.

La institucionalidad de la política de asistencia social en Paraguay

Liliana Rocío Duarte-Recalde[4]

Introducción

La institucionalidad de bienestar en Paraguay se ha caracterizado históricamente por sus limitadas capacidades para responder a las necesidades de la población. Este país ha sido clasificado entre los regímenes con "menores grados de mercantilización de la fuerza de trabajo, escasos grados de desmercantilización, y altos grados de familiarización del bienestar" (Martínez-Franzoni, 2007:15), condiciones que configuran la necesidad continua de intervención estatal paliativa en el ámbito social. Tales intervenciones paliativas se mantienen necesarias en función de las limitaciones históricas del sector y la falta de reformas amplias apuntadas a institucionalizar el bienestar social.

Desde la primera década del Siglo XXI, la principal estrategia estatal para responder a problemas de la población en situación de vulnerabilidad ha sido la focalización de intervenciones basadas en transferencias monetarias

4 Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" (Paraguay).

condicionadas, con el objetivo de paliar la exclusión de sectores de la población del mercado laboral pero racionalizando los recursos públicos, en "preocupación por la eficiencia en la gestión, asociada a los requerimientos de disciplina fiscal" (Cecchini y Martínez, 2011:31). Este modelo de intervención coincidió con la tendencia regional emprendida una década antes (Andrenacci y Repetto, 2006; Fiszbein y Schady, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011; Cecchini y Martínez, 2011; Osorio-Gonnet, 2015). No obstante, a diferencia de países que contaban con legados de políticas sociales universales e infraestructura de servicios básicos de amplia cobertura, Paraguay no contaba con una institucionalidad de bienestar que permitiera la incorporación coordinada de esos programas focalizados. La atención a la población en situación de pobreza extrema requirió, entonces, una construcción institucional que diera cuenta de las necesidades particulares de este sector, así como la identificación de actores estratégicos para la implementación de programas que formaran parte de este esquema.

En términos generales, la política social paraguaya ha sido encarada históricamente por instituciones de beneficencia concentradas en los principales centros urbanos del país, con limitados presupuestos y escasa capacidad de articulación. Si bien la apertura a la democracia en 1989 marcó un punto de inflexión en el sistema político paraguayo que sentó las bases formales de un Estado Social de Derecho –sustentado en la Constitución Nacional de 1992–, la democracia paraguaya ha presentado niveles irregulares de consolidación durante las décadas siguientes (Duarte-Recalde, 2015) y las reformas políticas ocurridas durante los primeros años de vigencia de libertades civiles se mostraron ineficientes para dar respuesta a los problemas sociales que afectaban a la población paraguaya.

En ese sentido, los primeros años de la transición se caracterizaron por "la ausencia de reformas estructurales al Estado, la persistencia de la inestabilidad y por el alto grado de conflictividad política sin resolución institucional" (Barrios, 2005:63), elementos que configuraron continuidades que no llegaron a ser saldadas por la apertura del régimen. Entre esas continuidades sobresalía la situación de pobreza en que se encontraba parte importante de la población nacional, condición socioeconómica que marcaría el mismo carácter de la ciudadanía paraguaya en el periodo. Durante este periodo también se registró un proceso de fragmentación de la gestión estatal en el área social, observándose que "a medida que los problemas que enfrentan las instituciones políticas encargadas

de la ejecución de las políticas sociales se vuelven más complejos estas se van fragmentando en su estructura burocrática" (Fogel, 1996: 59). En ese contexto, la dinámica entre dependencias del Estado responsables por distintas áreas afines al bienestar ha llegado a ser incluso antagónica, habiéndose señalado que "cada ministerio guarda celosamente su autonomía y opera como un feudo aparte" (Nickson, 2007:31).

A la ausencia de reformas estructurales, una ciudadanía pauperizada y la fragmentación de la incipiente institucionalidad de bienestar de los primeros años de transición se sumaba la impronta autoritaria en el manejo de la gestión pública heredada del *stronismo.* Stroessner desarrolló durante sus treinta y cinco años de gobierno "una identificación casi completa entre la ANR y el Estado" (Schuster, 2013:6), en tanto la afiliación al partido era requisito para acceder a un puesto en la administración pública y el partido era financiado por deducciones automáticas hechas a salarios de los funcionarios. De esta manera, se observaba que la debilidad institucional "definida como la continuidad político-administrativa y legalización participativa junto a las turbulencias propias de un lento proceso de democratización genera las condiciones para una política social desarticulada" (Tapia, 2001:230).

La construcción de una institucionalidad de asistencia social ocurriría en Paraguay recién a partir del gobierno de Nicanor Duarte Frutos (ANR, 2003-2008), cuarto presidente de la República electo desde el cambio de régimen. Este gobierno impulsó el sistema de protección social no contributiva en el país, que tuvo "desarrollo sistemático a partir del año 2003" (García-Agüero, 2015:13) con la formulación de la primera "Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social" (ENLP). De manera particular, la asistencia social se estructuró alrededor del emblemático programa de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC) Tekoporã instaurado en el año 2005 como parte de la mencionada estrategia.

A continuación, se presenta el derrotero de la institucionalidad de asistencia social vigente en Paraguay, la manera en que distintos actores políticos tomaron parte en su definición y los desafíos a los que se enfrenta esta dimensión del Estado paraguayo. El trabajo presentado se sustenta en fuentes primarias que comprenden legislación paraguaya, planes de acción gubernamentales y entrevistas semiestructuradas a funcionarios técnicos que han ocupado espacios

de dirección burocrática en dependencias vinculadas a esta área, complementada por literatura relacionada al tema.

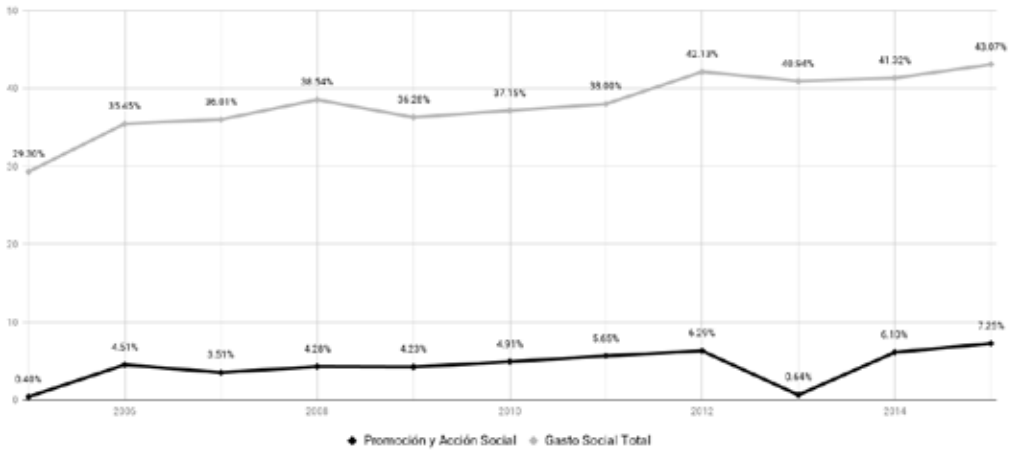
Desarrollo de un marco institucional

Como ha sido señalado, el sistema de protección social no contributiva se desarrolló en Paraguay desde el periodo de gobierno iniciado en el año 2003. A partir del mismo, todos los gobiernos que se sucedieron formularon algún tipo de plan estratégico dirigido a la lucha contra la pobreza o al desarrollo social, diferenciándose en los énfasis que han puesto en el tipo de intervenciones públicas necesarias para enfrentar estos desafíos. No obstante, desde ese entonces se presentan regularidades en la definición de la pobreza como problema político y la identificación de la responsabilidad estatal con miras a la provisión de beneficios mínimos que todas las personas deberían recibir de parte del Estado.

La primera estrategia gubernamental que incorporó la asistencia social como eje de intervención pública fue la "Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social" (ENLP) del gobierno de Duarte Frutos. En un primer momento, este esquema "fue solventado con fuentes provenientes de la cooperación" para luego pasar a ser paulatinamente solventado con fondos públicos (García-Agüero, 2015:19). El desarrollo creciente de la atención gubernamental al área de políticas sociales se manifestó en el gasto público anual desde el año 2005, año en que se empezaron a implementar los programas TMC que "traían consigo el sello de la innovación en el diseño y criterios de ejecución, no vistas antes en el sector de las políticas sociales de asistencia" (García-Agüero, 2015:15).

Se observa que el gasto social total como porcentaje del Presupuesto General Nacional (PGN) aumentó durante la primera década del periodo analizado (Gráfico 1), pasando de 29,30% al inicio de la década a 43,07% al año 2015, aunque esa tendencia no ha sido lineal. La función referente a la Promoción y Acción Social del PGN, que comprende los "gastos inherentes a los servicios de mejoramiento de calidad de vida, dignidad de las personas y asistencia social" (Ley 5554/2015, Anexo, p. 61), aparece como el tipo de gasto que más aumentó durante el periodo revisado. Este pasó de representar 0,40% del PGN en el año 2005 a 7,25% en el 2015.

Imagen 1: Evolución del Gasto Social en Paraguay (% PGN) 2005-2015
Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos registrados en leyes del PGN correspondientes a cada año señalado.

El principal espacio de coordinación interinstitucional para la implementación de políticas de asistencia y desarrollo social del periodo analizado ha sido el Gabinete social, articulado por el Poder Ejecutivo desde el año 2003. Nicanor Duarte Frutos creó en ese año el primer Gabinete Social que funcionaría como "ámbito político en el que se toman las decisiones que atañen a la política social del Estado" (GS, SAS, DIPLANP, 2004:41). Este espacio estaba integrado en ese momento por quienes estaban al frente de la Vicepresidencia de la República, la Secretaría de Acción Social (SAS), el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), el Ministerio de Hacienda (MH), la Secretaría General (SG), mientras también se contemplaba la participación de otros Asesores designados. La ausencia formal de otras instituciones en este espacio, sin embargo, limitó la cualidad integral de las acciones del Gabinete en ese momento.
La ENLP estableció labores específicas de las distintas carteras del Poder Ejecutivo bajo los ejes de "Protección Social", "Promoción Social" e "Inclusión Económica" (ENLP, 2006:37), desde la perspectiva que el trabajo de estas

instituciones debía ser coordinado. Asimismo, se creó la "Dirección Nacional del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión" (DIPLANP) dependiente de la Presidencia de la República (Decreto 2934/2004, Art. 3). La dimensión administrativa de este plan comprendía al Fondo de Equidad Social (FES), también dependiente de la Presidencia de la República, destinado a "coordinar la asignación de los recursos financieros hacia los esfuerzos interinstitucionales de lucha contra la pobreza" (Decreto 6692/2005, Art. 1). Para ello, el FES tendría que informar regularmente al Gabinete Social sobre "los planes de acción y los avances concretos alcanzados en la implementación de dichos planes" (Decreto 6692/2005, Art. 3). A su vez, se establecía que la DIPLANP tenía a su cargo "realizar las labores de análisis de admisión y control de gestión de los programas incorporados al Fondo de Equidad Social (FES)" (Decreto 6692/2005, Art. 7).

Luego de ese primer ordenamiento institucional para la implementación de políticas sociales y de inclusión económica, el gobierno de Fernando Lugo (APC, 2008-2012) también incluyó la lucha contra la pobreza y la promoción del bienestar como punto básico de la agenda. Existió continuidad al mantener formalmente la preeminencia del Gabinete Social como espacio de coordinación institucional dependiente de la Presidencia de la República para la implementación de políticas sociales, indicándose que mediante este espacio "el Poder Ejecutivo dirige los procesos de definición, instalación, monitoreo y evaluación de las Políticas Sociales de Gobierno" (Decreto 1799/2009, Art. 2). Este Gabinete Social estaría dirigido por un Equipo Ejecutivo, cuyas funciones comprendían "ejecutar, impulsar y coordinar las actividades de este" además de "establecer los mecanismos de coordinación de la Cooperación Internacional en el Área Social" (Decreto 1799/2009, Art. 9). A su vez, se contaría con la Unidad Técnica del Gabinete Social encargada de "la dirección administrativa, ejecución, coordinación y supervisión de los programas, proyectos, planes y actividades del Gabinete Social" (Decreto 1799/2009, Artículo 11).

Además de las instituciones que lo compusieron en el periodo anterior, éste pasó conformarse por representantes del Ministerio del Interior (MI), Justicia y Trabajo (MJT), Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), las Secretarías Técnica de Planificación (STP), de Emergencia Nacional (SEN) y del Ambiente (SEAM), entre otras dependientes de la Presidencia de la República, además de los Directores paraguayos de la Entidad Itaipú Binacional y la Entidad Binacional

Yacyretá, el Presidente del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), el Director del Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO) y el Director de la DIPLANP (Decreto 1799/2009).
Se establecía entonces que todas las dependencias estatales deberían estar dispuestas a comisionar al Gabinete Social todo el personal solicitado "de manera a dar cumplimiento a las funciones asignadas por el Poder Ejecutivo" (Decreto 1799/2009, Art. 17). No obstante, a pesar de la inclusión de mayor número de instituciones con miras a la implementación de una política social más coordinada, su funcionamiento se caracterizó por el constante enfrentamiento entre las partes integrantes como consecuencia de la multiplicidad de adscripciones políticas representadas en el mismo. En tanto Fernando Lugo llegó a la presidencia apoyado por una coalición electoral compuesta por partidos y movimientos políticos de diversos posicionamientos ideológicos y distintas agendas programáticas, la presencia en este Gabinete de representantes de tales sectores políticos devino en una situación de competencia por entre los mismos mantener influencia política sobre sus respectivas instituciones, más que la de emprender acciones coordinadas. En este contexto, "se exacerbó la tendencia del Estado paraguayo a asemejarse a una confederación de ministerios" (Schuster, 2013:14), lo que coincide con la siguiente apreciación:

> Dentro de un mismo gabinete había, no solamente una multiplicidad de factores que incidían en que un ministerio tuviera más relevancia que otra en términos presupuestarios, históricos y demás, sino mucha competencia interna. O sea, había más de un presidente, porque cada uno se sentía presidente en su propio espacio, que era su Ministerio, y cada uno implementaba la política que mejor le parecía. (Entrevista 1, 08/08/2017)

El Gabinete Social sería reestructurado nuevamente durante el gobierno de Horacio Cartes (ANR, 2013-2018), cuya concentración del poder político al inicio de su mandato (Duarte-Recalde, 2014) facilitó que la agenda de gobierno operase de manera homogénea. El Gabinete Social era presentado como el "órgano encargado de promover, coordinar y dirigir la gestión de los programas y las políticas públicas del Gobierno Nacional en el Área Social" (Decreto 751/2013, Art. 1). Además de las instituciones incluidas en los periodos anteriores, este Gabinete quedaría conformado por los responsables del Ministerio de la Mujer (MM), la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Secretaría Nacional

de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT), Secretaría de Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Secretaría de Información y Comunicación (SICOM), además del Director General de la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN) (Decreto 751/2013, Art. 2).

Se establecía que el Gabinete Social estaría nuevamente dirigido por un Equipo Ejecutivo "con funciones de ejecutar, impulsar y coordinar las actividades de este" (Decreto 751/2013, Art. 9), a la vez que la Unidad Técnica del Gabinete Social se mantendría como "órgano técnico y operativo, responsable de la dirección, administración, ejecución, coordinación y supervisión de las actividades del Equipo Ejecutivo del Gabinete Social" (Decreto 751/2013, Art. 11). Se dispuso "la supresión de la Dirección del Plan de la ENLP, la Desigualdad y la Exclusión Social" (Decreto 2649/2014, Art. 1) y trasladaron sus funciones, atribuciones y recursos al Gabinete Civil de la Presidencia de la República (Decreto 2649/2014, Art. 2). En este contexto, la coordinación interinstitucional queda como mecanismo para la gestión integral de políticas de asistencia social en Paraguay.

En paralelo a estos espacios de coordinación, la principal dependencia encarada de implementar la política social en Paraguay durante el periodo analizado ha sido la Secretaría de Acción Social (SAS). Esta Secretaría fue creada en el año 1995 y posee amplias responsabilidades que incluyen labores de planificación, administración, coordinación de iniciativas entre agencias estatales junto a otros organismos internacionales y locales, en torno a la lucha contra la pobreza (Decreto 9235/1995, Art. 2). Las responsabilidades de la SAS frente a los del Gabinete Social no son mutuamente excluyentes en este sentido, llegando a ocurrir superposición de las funciones.

El programa más emblemático de asistencia social en el país ha sido el programa Tekoporã, implementado por la SAS, que emulaba el modelo de programas TMC implementados en la región como resultado de un proceso de difusión de políticas públicas (Osorio-Gonnet, 2015). El diseño de este programa contempló su implementación colaborativa desde el periodo de gobierno de Lugo, cuando se dispuso que la asistencia otorgada mediante el mismo tendría cobertura nacional "por medio del trabajo coordinado, articulado y armónico con los diferentes municipios del país y las mesas de participación comunitaria" (Ley 4087/2011, Art. 1). Con miras a su implementación, se estableció que "la SAS podrá firmar acuerdos o convenios con otros Ministerios y/u otras instituciones para coadyuvar a la operación de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas"

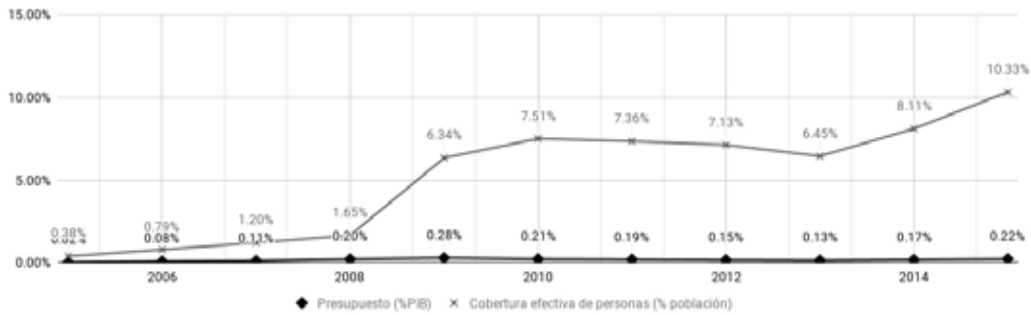
(Decreto 7743/2011, Art. 6). Si bien la SAS se mantenía como "la institución encargada de actualizar o encargar la actualización de los instrumentos utilizados en el proceso de selección de beneficiarios", se indicaba que ésta debería trabajar "juntamente con las Municipalidades involucradas para la aprobación y modificación de los instrumentos técnicos y procedimientos utilizados" (Decreto 7743/2011, Art. 7). La inclusión de las Municipalidades como actores institucionales involucrados en la implementación del programa representó una novedad en la dinámica de su funcionamiento.

La asistencia social fundamentada en criterios de focalización objetivos se enfrentaba a la práctica arraigada en el Estado paraguayo de la provisión particularista de bienes y servicios a la población en situación de pobreza, basado en el intercambio clientelar de servicios básicos por apoyo político. En este esquema, uno de los entrevistados ha señalado que el Estado paraguayo "reconfigura la idea de asistencia" (Entrevista 3, 08/11/2017), si bien se la acota a la transferencia condicionada de dinero:

> Se reconfigura la asistencia, porque con los programas de lucha contra la pobreza se le llama asistencia fundamentalmente a la transferencia monetaria. Antes la asistencia era también la asistencia en alimentos, en ropa, en semillas, era mucho más diverso. […] la asistencia para la extrema pobreza supone un nuevo tipo de asistencia que el Estado paraguayo no había conocido, no había desarrollado – y admite que todos sus pares técnicos no estaban preparados, porque la dictadura lo que hizo fue atravesar las asistencias que había por la cuestión clientelar–, entonces eso siempre implicaba que la gente se sentía agradecida con alguna figura de turno. En cambio, acá había que trabajar enfoque de derechos. (Entrevista 3, 08/11/2017)

A lo largo de este periodo se ha mantenido vigente el programa Tekoporã, a pesar de que se ha señalado que el mismo presenta debilidades tales como errores de focalización (Robles, Rubio y Stampini, 2015). La implementación continua del programa no implicó aumentos importantes en su presupuesto con relación al Producto Interno Bruto (PIB) del país, llegando a representar 0,22% del mismo en el año 2015. A pesar de ello, la cobertura poblacional observada para cada año ha aumentado de manera sostenida, aumentando de 0,38% a 10,33% de cobertura durante la primera década desde su implementación (Gráfico 2). La estabilidad de este programa resulta atípica para la experiencia en políticas públicas del Paraguay, caracterizadas por una alta volatilidad (Molinas *et al*, 2011).

Imagen 2: Evolución del programa Tekoporã
Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia en base a datos disponibles en https://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=27#

La existencia de este programa y sus efectos en la burocracia estatal –desarrollo de capacidades administrativas, definición del público meta mediante criterios objetivos, creación de mecanismos de coordinación– introdujeron un modelo de atención a las necesidades de la población que desafió los patrones tradicionales paraguayos de intervención en el área de la asistencia social. Ello ocurrió en coincidencia con la identificación creciente del Gabinete Social como espacio desde el cual se pretendía avanzar en la implementación de estrategias de promoción social de manera coordinada. La articulación entre Tekoporã y el Gabinete Social representan una novedad histórica para el Estado paraguayo, al menos en términos enunciativos, en lo que respecta a institucionalidad para la asistencia social. No obstante, las capacidades técnicas y la dinámica política interna de cada dependencia involucrada establecerían los límites de factibilidad para la implementación efectiva del programa, a la vez que las externalidades políticas generadas durante su implementación proporcionarían las bases para la estabilidad de la intervención.

Actores intervinientes en la política de asistencia social

La introducción de esquemas de intervención social del tipo focalizado en América Latina desde la última década del Siglo XX había potenciado “la articulación

público-privada" en coincidencia con un Estado que asumía "carácter de garante, no necesariamente proveedor, pero tampoco solo subsidiario" (Cecchini y Martínez, 2011:33). Lo mismo ocurrió en Paraguay, donde se incorporaron formulaciones acerca de la importancia para la implementación de estos programas de actores políticos que anteriormente no eran reconocidos como protagonistas. Estos actores no sólo participarían de la implementación de los programas sino de la misma significación de las intervenciones.

En un primer momento, la formulación de la ENLP tuvo lugar con el apoyo de organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales ya habían advertido acerca de la "baja institucionalidad pública existente para la implementación de esa política" en Paraguay (García-Agüero, 2015:13).

La limitada capacidad burocrática del área resultaba sintomática de la debilidad institucional del Estado paraguayo, conformado por funcionarios "que ingresan temporalmente al gobierno según criterios de confianza o afiliación partidaria" y en la cual "las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno influyen en la conformación de las plantas y pueden implicar cambios masivos de funcionarios" (Echebarría y Cortázar, 2007:166). En ese sentido, Paraguay ha sido clasificado entre países que presentan una situación de "grave precariedad en la capacidad técnica de sus administraciones públicas", que poseen "fuerzas laborales con muy baja calificación profesional, perfiles y puestos laborales definidos sin estudios técnicos o simplemente inexistentes", entre otras limitaciones (Echebarría y Cortázar, 2007:163).

Parte de la labor de la cooperación consistió en empezar a desarrollar capacidades técnicas locales para la implementación de políticas de asistencia social, dentro del esquema de atención focalizada a las necesidades de la población en situación de extrema pobreza. Ello, sumado a las incipientes iniciativas domésticas para generar capacidades técnicas, redundaron en la existencia actual de un cuerpo profesional con formación adecuada para formular intervenciones públicas en el área e implementarlas:

> Lo que se vio es que Paraguay no tenía capacidad, entonces (hubo) consultores por aquí, consultores por allá, en informática, en cómo hacer trabajos de campo, cómo darle seguimiento a las familias que están en extrema pobreza, cómo registrar […]. Por ejemplo, hay gente que se fue a diez cursos internacionales sobre un mismo

> tema, verdad, le puede salir más barato al Estado lo que esa persona haga antes que contratar otros consultores. (Entrevista 3, 08/11/2017)

De acuerdo con análisis previos (Schuster, 2013), durante el gobierno de Fernando Lugo se dieron pasos concretos hacia el reclutamiento competitivo y meritocrático del servicio civil paraguayo. Si bien ello comprendió apenas a "una minoría de instituciones y vacancias" (Schuster, 2013:III), una de las instituciones en las que se registró este giro ha sido la Secretaría de Acción Social. De manera particular, se instruyó a la Secretaría de la Función Pública (SFP) proporcionar apoyo para la realización de concursos públicos "para seleccionar personal en los programas emblemáticos de la Presidencia" (Schuster, 2013:38), entre los que se encontraba el programa Tekoporã de la SAS. Sin embargo, estas capacidades técnicas locales que quedaron disponibles tienden a ser poco valoradas y pierden espacio ante técnicos externos a las instituciones:

> Es muy difícil obtener el apoyo de un director o director general de buenas a primeras, y tal es así que muchas veces tenemos que recurrir a referentes académicos externos para poder, vamos a decir, solventar nuestras propuestas en algunos foros, conversatorios o consultas dentro de nuestra institución, en donde podamos conversar sobre algunos puntos que no son, vamos a decir, "digeridos" por nuestras autoridades. Pero con el aval de un acta firmada por unos especialistas externos de esas materias, entonces como que ya es otra cosa […] Pero no es que viene solamente de nosotros las observaciones, de los técnicos, viene de la propia gente, o sea, de los propios participantes de los programas. (Entrevista, 5 17/11/2017)

La estrategia de asistencia social del gobierno de Fernando Lugo señaló al clientelismo como uno de los motivos generadores de pobreza (GS, 2009:52). En este esquema, la tendencia histórica particularista de la provisión de servicios sociales entró en tensión con pretensiones de objetividad en la implementación de la política:

> Yo creo que (el público meta) vivió una transición en el sentido de que, en un Estado clientelar y prebendario, la forma en la cual yo maximizo bienes o instrumentos de políticas públicas es siendo, respondiendo al esquema clientelar –estoy hablando del público meta– porque si yo no respondo a esa lógica clientelar, nada recibiría. Entonces tengo que estar jugando y bailando permanentemente con ese actor: aplaudiendo aquí, o aceptando aquello o haciendo hurras, porque de lo contrario estoy fuera del sistema de instrumentos de políticas sociales. (Entrevista 2, 25/08/2017)

Por otra parte, la instauración de criterios meritocráticos para la selección de funcionarios públicos no tuvo correlato en la instauración de mecanismos efectivos para el control de su trabajo en campo o de promoción profesional. Esta característica se ha mostrado constante a lo largo del periodo analizado, indicándose que "existe una casi total desconexión entre los niveles salariales y la clasificación de puestos, determinada particularmente por las lealtades individuales y políticas" (Nickson, 2007:28). De manera particular, los funcionarios que implementan los programas de asistencia social suelen ser identificados por sus respectivos partidos, por lo que su accionar en las comunidades llega a ser identificado con el del partido al que pertenecen y "en algunos lugares se atraviesan con cuestiones clientelares" (Entrevista 3, 08/11/2017). El trabajo de funcionarios con fines político-electorales ha sido observado de manera regular:

> No pasa mucho tiempo entre uno y otro periodo eleccionario, y en esos periodos se trabaja más orientado a la política. Y en el resto del tiempo, se cumplen las formalidades técnicas, pero sin mucha responsabilidad, sin mucho apremio. Incluso hay gente que directamente no hace nada y que cobra siempre porque son gente de confianza de algún poderoso, que están como planilleros, digamos. Incluso son los que tienen más sueldo, los que tienen más autoridad y todo eso […] Los que están en campo, muchos de ellos forman parte luego de la lista, de la clientela que son, vamos a decir, personal de los políticos locales. Por más de que se hagan concurso y todo eso hay como cupos en algunos lugares. En algunos lugares son hegemónicamente del partido, vamos a decir, oficialista, y en otros lugares son cupos que se distribuyen. (Entrevista, 5 17/11/2017)

Las débiles capacidades administrativas del Estado paraguayo no se acotarían, entonces, a la ausencia de capacidades técnicas del cuerpo de funcionarios públicos de planta, sino a su limitada valoración institucional y la sujeción de su trabajo a criterios político-partidarios. Por otra parte, los funcionarios de planta son conscientes de la volatilidad que afecta a los grandes lineamientos de políticas públicas, que se encuentran condicionadas por criterios electorales (Molinas *et al*, 2011). La ausencia de políticas coherentes y estables condicionan la gestión de los funcionarios, en tanto identifican que los esfuerzos se acotan a los periodos de gestión de quienes coyunturalmente se encuentran al frente de las distintas carteras. En este sentido, el comportamiento de quienes forman parte estable del aparato estatal es moldeado por las tendencias a largo plazo en el funcionamiento de sus instituciones:

> …piensan que los programas son como teatros donde tenemos que hacer cosas, pero ellos saben cómo funciona. Y por un lado tienen razón, así cuando el Estado es ausente, ellos desarrollaban como mecanismos de funcionamiento empírico, que ellos piensan hay veces que así hay que hacer las cosas […] No existe esta articulación, así que hay toda una red que es muy impresionante de funcionarios que trabajan de forma empírica, pero que no les afecta las nuevas visiones, los nuevos paradigmas o los nuevos enfoques. Y eso es complicado, porque tenemos que preocuparnos, son ellos que mantienen la institución a flote, pero no permiten la transformación de la institución. (Entrevista 4, 13/11/2017)

Además de los actores burocráticos, otros actores que han asumido protagonismo en el área durante el periodo analizado ha sido la misma sociedad civil, abrigada por el progresivo enfoque de derechos en que eran formuladas las intervenciones de asistencia social. La incorporación formal de las poblaciones meta al proceso de implementación de programas de este tipo –en términos de participación directa– significó también una novedad histórica en Paraguay, dados los magros antecedentes de incidencia de la sociedad civil como actor autónomo. En coincidencia con la perspectiva de protección social como garantía ciudadana que se imponía en la región, la participación y el empoderamiento de la población aparecían como principios a ser "incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social" (Cecchini y Martínez, 2011:45). La participación de las poblaciones meta durante la implementación de los programas ha sido otra característica innovadora en la gestión de la asistencia social registrada desde el gobierno de Duarte Frutos, cuando la ENLP identificó a las organizaciones de la sociedad civil como actores políticos de importancia para la implementación de políticas sociales. Esa estrategia enfatizaba la necesidad de articular esfuerzos con estas organizaciones como vía para corregir "la naturaleza coactiva y desmovilizadora que fue el rasgo esencial del sistema autoritario" (GS, SAS, DIPLANP, 2004:40), a la vez que se señalaba como una expresión de pobreza la capacidad limitada de individuos y colectivos "para incidir o tener influencia directa en las decisiones que les involucran, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y de los canales de representación ante las instancias de poder" (GS, SAS, DIPLANP, 2004:6). El programa Tekoporã también incluyó un componente participativo desde el gobierno de Fernando Lugo. El esquema de promoción del desarrollo social de la presidencia de Horacio Cartes denominado "Sembrando

Oportunidades", por su parte, reconocía la importancia de que exista coordinación entre las acciones estatales y el sector privado, más que con las comunidades de base.

En contrapartida a la intención de empoderamiento ciudadano argumentado, se ha señalado que el programa *Tekoporã* llegó a tener impacto negativo en la cohesión social que caracterizaba a las comunidades rurales del país, en tanto apuntó a la llegada a las familias en situación de pobreza y no a las comunidades:

> …la gente, sobre todo en el área rural, de la pobreza rural, está muy cohesionada, lleva mucha vida comunitaria, y los programas de transferencia no tienen abordaje comunitario, tienen abordaje familiar […] Lo que ocurrió fue que familias que estaban en condiciones muy similares, por ejemplo, una entraba en el programa y otras no entraban. Ellos se querían, se ayudaban cuando uno estaba enfermo, y pasaban a pelearse. (Entrevista 3, 08/11/2017)

A esta erosión de los vínculos de confianza entre integrantes de una misma comunidad se sumó la ineficiencia resultante de la llegada atomizada de los funcionarios estatales a las poblaciones meta, lo que también representa un gran desgaste para éstos. En este proceso, la cualidad participativa de las poblaciones meta ocurriría sólo en la etapa de implementación o evaluación de los programas, por lo que se desaprovechan capacidades para la gestión local basadas en conocimientos detallados de las poblaciones locales:

> No es que desde los programas de lucha contra la pobreza se fortalece a las organizaciones que ya existen, sino que se les estira para que participen en el ciclo de evaluación del programa, no en el diseño. En el diseño participan sólo los técnicos. (Entrevista 3, 08/11/2017)

De esta manera, se observa un desarrollo en la enunciación de la importancia de actores burocráticos y sociales para una implementación adecuada de programas de asistencia social, que llega a estar acompañada de innovaciones institucionales que dan cuenta de ese cambio. No obstante, malas prácticas arraigadas en la burocracia paraguaya que se suman a la escasa tradición de organización social de base contenciosa configuran un contexto que favorece el ejercicio de poder de los actores políticos tradicionales.

Conclusiones

Durante la última década, el esquema de asistencia social en Paraguay registró avances en la construcción de su institucionalidad que no tienen precedente en la historia política de este país. Este desarrollo no ocurrió de manera inmediata tras el cambio de régimen, si bien requirió de la estabilidad de un marco institucional democrático como condición para su desarrollo. Tras la puesta en marcha del primer plan estratégico de asistencia social durante el gobierno de Duarte Frutos, los espacios de coordinación interinstitucional para la implementación de esquemas similares han sido reproducidos durante los siguientes gobiernos. No obstante, la superposición de responsabilidades entre los Gabinetes Sociales y la SAS, así como el papel central de la coordinación –entre actores cambiantes– como requisito para la implementación de estas intervenciones, inciden negativamente en la institucionalización de una política social coherente en Paraguay en tanto las facultades institucionales son redefinidas en cada periodo de gobierno, de acuerdo con la distribución coyuntural del poder político.

El programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã es el principal elemento que proporciona continuidad a una política de asistencia social en Paraguay desde el año 2005. El funcionamiento de este programa requirió la generación de capacidades técnico-administrativas previamente inexistentes en el país, labor apoyada por organismos de cooperación internacional en sus inicios. No obstante, prácticas informales en la gestión estatal cristalizadas en las dependencias públicas desafían constantemente la implementación de las políticas formuladas durante este periodo y erosionan la confianza de la población meta en su cualidad focalizada según criterios objetivos de necesidad. En este contexto, las capacidades técnicas que han sido desarrolladas durante el periodo analizado también se mantienen sub aprovechadas.

Por otra parte, se ha llegado a señalar que la implementación de Tekoporã ha debilitado el capital social previamente existente a nivel comunitario en regiones rurales de alta pobreza, a modo de externalidad negativa. En tanto la participación de la población no es incorporada desde el momento del diseño de la intervención, su cualidad focalizada llega a ser objeto de cuestionamiento entre la población meta.

Si bien el esquema de intervención focalizado ha alcanzado estabilidad y representado cierta construcción de capacidades administrativas, espacios de coordinación interinstitucional y con representantes de la sociedad civil, el mismo

no ha implicado cambios sustantivos en lo que respecta a la institucionalidad de bienestar en el país. Queda por ser revisado el grado en que la condicionalidad de las transferencias ha incidido en el desarrollo de capacidades estatales para la provisión de servicios básicos, así como el análisis detallado del tipo de vínculos generados entre funcionarios y beneficiarios.

Bibliografía

ANDRENACCI, L. y REPETTO, F. *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), 2006.

BARRIOS, F. "Las Políticas Públicas en Paraguay", en RIVAROLA, D. (ed.). *Política Social en la Transición*. Asunción, CPES, 2005. Pp. 63-108

CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia Reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2011.

CECCHINI, S. y MARTÍNEZ, R. *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2011.

DUARTE-RECALDE, L. R. "Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista", en *Novapolis*, Vol. 7, Nº 1, pp. 37–52, Asunción, Germinal, 2014.

DUARTE-RECALDE, L. R. "A qualidade da democracia paraguaia: entre debilidades persistentes e avanços truncados", en *Sociedade e Cultura*, Vol. 18, Nº 2, pp. 91-102, Goiania, Universidade Federal de Goiás, 2015-

ECHEBARRÍA, K. y CORTÁZAR, J. "Las Reformas de la Administración y el Empleo Públicos en América Latina", en LORA, E. (ed.). *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. Pp. 139-174.

FISZBEIN, A. y SCHADY, N. R. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C., World Bank Publications, 2009.

FOGEL, R. *Pobreza y Políticas Sociales en el Paraguay*. Asunción, El Lector, 1996.

GARCÍA-AGÜERO, M. *Protección Social No Contributiva en Paraguay: Un Balance a 10 años de su Implementación*. Asunción, Investigación para el Desarrollo, 2015.
MARTÍNEZ-FRANZONI, J. *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid, Fundación Carolina, 2007.
MOLINAS, J., PÉREZ-LIÑÁN, A., SAIEGH, S., y MONTERO, M. "De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años", en SCARTASCINI, C., SPILLER, P. T., STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.), *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2011. Pp. 341-384.
NICKSON, A. "La Economía Política del Proceso de Formulación de Políticas Públicas", en BORDA, D. (Ed.), *Economía y Empleo en el Paraguay*, Asunción, CADEP, 2007. Pp. 15–54.
OSORIO-GONNET, C. "Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno", en *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 53, pp. 31-48, Quito, FLACSO Ecuador, 2015.
RIVAROLA, D. *La reforma educativa en el Paraguay* (Políticas sociales No. 40). Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2000.
ROBLES, M., RUBIO, M. G., y STAMPINI, M. *Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?* (Policy Brief No. IDB-PB-246). Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 2015.
SCHUSTER, C. *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay* (Documento de Trabajo). Asunción, CADEP, 2013.
TAPIA, L. (2001). "Gestión y Externalización de Programas Sociales: Caso del Fondo de Inversión Social del Paraguay", en GALEANO, L. & RIVAROLA, D. (Eds.) *Pobreza y Cambio Social*. Asunción, CPES, 2001. Pp. 217–231.

Legislación y documentos oficiales consultados:

Constitución Nacional (C.N.), 1992
Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS). (2009). *Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020*. Asunción: Presidencia de la República del Paraguay.
Gabinete Social de la Presidencia de la República (GS), Secretaría de Acción Social (SAS), y Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra Pobreza

(DIPLANP). (2004). *Estrategia nacional de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social: plan Jahapo´o Teko Asy*. Asunción: Presidencia de la República del Paraguay.
Ley 4087/2011: “De Regulación de Transferencias Monetarias Condicionadas.”
Ley 5554/2015: “Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016.”
Decreto 2934/2004: “Por la Cual se Crea la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social y se nombre Director de la Misma.”
Decreto 6692/2005: “Por el Cual se Crea el Fondo de Equidad Social Dependiente de la Presidencia de la República.”
Decreto 1799/2009: “Por el Cual se Reorganiza el Gabinete Social de la Presidencia de la República.”
Decreto 7743/2011: “Por el Cual se Reglamenta la Ley 4087/2011.”
Decreto 751/2013: “Por el Cual se Reestructura el Gabinete Social de la Presidencia de la República y se Establecen sus Funciones, Atribuciones y Autoridades.”
Decreto 2649/2014: “Por el Cual se Dispone la Supresión de la Dirección del Plan de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social”
Decreto 4774/2016: “Por la Cual se Reglamenta la Ley 5554 del 5 de enero de 2016, Que Aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016”
Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social Presidencia de la República del Paraguay (STP). (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2030. STP.

La asistencia social en Brasil (2003-2016): una mirada a través del Programa Bolsa Família

Graciele Pereira Guedes[5] *& Matías Mrejen*[6]

Introducción

Desde el inicio del nuevo siglo, dos tipos de políticas sociales innovadoras se han extendido de forma acelerada en América Latina: las transferencias condicionadas de ingresos a familias con niños y las pensiones no contributivas para adultos mayores. Estas fueron en gran parte herederas de políticas asistenciales de menor envergadura implementadas en la década de 1990 como respuesta a los efectos sociales de las reformas estructurales.

En especial, la implementación de transferencias condicionadas de ingresos (TCI) fue defendida por organismos internacionales como una política efectiva para reducir el impacto presente y futuro de la pobreza (Valencia Lomelí, 2008). Este tipo de políticas constan de una transferencia de dinero que es realizada a familias con niños con la condición de que estos asistan a la escuela y/o a controles médicos preestablecidos. De esta manera, el componente de transferencia

5 Estudiante del Doctorado en Economía de la Universidad Federal Fluminense (Brasil).
6 Estudiante del Doctorado en Economía de la Universidad Federal Fluminense (Brasil).

monetaria permite aliviar el impacto presente de la pobreza y actúa como un incentivo monetario para que los padres aseguren la asistencia de sus hijos a los servicios sociales de educación y salud. En teoría, la utilización de esos servicios durante la infancia permitiría que estos aumenten sus ingresos durante la vida adulta, quebrando con el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. En Brasil, las TCI ganaron relevancia en el terreno de las políticas asistenciales en la segunda mitad de los años noventa, cuando hubo un proceso de difusión de diferentes programas municipales de este tipo. Hacia inicios de los años 2000, diferentes programas de TCI convivían en el ámbito federal, superponiéndose entre sí y con programas de gobiernos subnacionales. En el año 2003, fue creado el Programa *Bolsa Família*, con la intención de unificar los diferentes programas federales de TCI y ampliar la cobertura.

El presente trabajo, de corte predominantemente descriptivo, tiene como intención describir la evolución del Programa *Bolsa Família,* probablemente la iniciativa más relevante de la política asistencial brasileña en los últimos 15 años. Para ello, comienza por un breve resumen de las transferencias de ingresos asistenciales previas al surgimiento del Programa *Bolsa Família.* A continuación, son presentadas las principales características del programa y su articulación con otras áreas de la política asistencial, principalmente después del Plan *Brasil Sem Miséria.* Luego, es presentada la evolución del programa, en términos de cobertura y monto de las transferencias. En la última parte son presentadas algunas conclusiones de estudios de opinión sobre la percepción de la población brasileña respecto del programa. El trabajo concluye con unas breves reflexiones finales sobre el futuro de la política asistencial brasileña en la coyuntura actual.

Antecedentes: las transferencias asistenciales previas al Programa Bolsa Familia

En sus orígenes, la construcción del sistema de protección social brasileño estuvo fuertemente ligada al proceso de industrialización y, al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, centrado en la construcción de un sistema previsional de carácter exclusivamente contributivo y segmentado por grupos ocupacionales. El desarrollo de ese sistema, cuyos orígenes se remontan a la primera fase de la industrialización por substitución de importaciones, entre la crisis de 1930 y el

final de la Segunda Guerra Mundial, se expandió y consolidó en las décadas de 1970 y 1980. La dictadura militar utilizó la expansión segmentada de diferentes programas y servicios sociales como una compensación al autoritarismo y a la represión contra los sindicatos y movimientos sociales, procurando desarticular la capacidad de estos para organizar demandas de la sociedad (Silva *et al*, 2011). Dentro de ese contexto, en los años setenta, fueron creadas las primeras transferencias que quebraban parcialmente la lógica contributiva. En 1971, fue creado un régimen previsional especial para trabajadores rurales que, reconociendo los altos niveles de informalidad de ese sector, preveía la posibilidad de que estos accediesen a una transferencia sin haber realizado los aportes exigidos en otros sectores. En 1974, fue creado el Ingreso Mensual Vitalicio (*Renda Mensal Vitalícia*), que estableció una transferencia equivalente a medio salario mínimo para adultos mayores de 70 años -que tuvieran por lo menos 12 meses de contribuciones previsionales y 5 años de actividad laboral acumulados- y para personas con algún tipo de discapacidad que las incapacitase para trabajar que no realizasen actividades remuneradas ni fuesen sustentados por otras personas (Soares y Satyro, 2010; Rocha, 2008).

La sanción de la Constitución Federal en 1988 representó un quiebre en la trayectoria de la política asistencial en Brasil ya que estableció explícitamente el derecho a acceder a políticas de asistencia social, independientemente de las contribuciones realizadas, y a tener garantizado un salario mínimo para todas las personas con discapacidad y adultos mayores sin medios para sustentarse. Esa garantía explicitada en la Constitución Federal fue plasmada a partir del *Beneficio de Prestação Continuada* (BPC), una transferencia asistencial, equivalente a un salario mínimo, establecida en 1993 por la Ley Orgánica de Asistencia Social -puesta en práctica a partir de 1994- que todavía sigue vigente. Todos los mayores de 65 años y personas con una discapacidad que impida su actividad laboral, que sean miembros de grupos familiares con ingreso familiar per cápita inferior a un cuarto del salario mínimo, tienen derecho a acceder al BPC (Rocha, 2008).

Además de un quiebre en la política asistencial, la Constitución Federal representó un quiebre en las áreas de salud y educación, ya que, a partir de su inclusión como derechos cuyo goce debe ser garantizado, la atención sanitaria y la educación comenzaron un proceso de expansión en su cobertura, intensificado a partir del cambio de siglo. En este sentido, la década de 1990 fue un período de contradicciones en el sistema brasileño de políticas sociales ya que hubo

un avance en la cobertura de los servicios sociales de educación y atención sanitaria, así como de las transferencias monetarias de carácter asistencial, pero esa expansión se dio acentuando mecanismos de focalización centrados en los segmentos de la población en condiciones de pobreza extrema (Silva *et al*, 2011).

En el área de la política asistencial, además de la expansión del número de beneficiarios del BPC, la segunda mitad de los años noventa vio surgir otra novedad: el surgimiento de los programas municipales de transferencia condicionada de ingresos. Este tipo de programas, sobre cuya implementación había surgido un debate a partir de la presentación de un proyecto de ley para instituir un Programa de Garantía de Ingreso Mínimo en el Senado en 1991[7], comenzaron a materializarse a partir de 1995 con el surgimiento de las experiencias pioneras en las ciudades de Campinas (*Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*), Ribeirão Preto (mismo nombre que en Campinas), Brasilia (*Bolsa Familiar para Educação*), y Santos (*Programa Nossa Família*) (Silva *et al*, 2011; Soares y Satyro, 2010).

Durante la segunda mitad de los noventa, y hasta la creación del *Programa Bolsa Família* en 2003, tuvo lugar un proceso de difusión de programas de transferencia condicionada en varios municipios y estados brasileños. En un estudio realizado en el año 2002, fueron identificados 45 municipalidades y 11 estados con algún programa de transferencia condicionada siendo implementado (Silva *et al*, 2011). En el caso de los programas municipales, la mayoría surgió hasta el año 1999; mientras que los programas estaduales surgieron preponderantemente a partir de ese año.

Todos los programas tenían como característica común la realización de una transferencia monetaria de forma directa a familias con ingresos por debajo de una línea de pobreza, establecida discrecionalmente en cada caso, exigiendo la asistencia escolar de niños y adolescentes como contrapartida por parte de las familias. En la mayor parte de los programas, también fueron incluidos componentes destinados a fomentar la utilización de los servicios de atención sanitaria destinados a los niños y adolescentes y de actividades educativas

7 El Proyecto de Ley nro. 80/1991 fue presentado por el Senador por el Estado de San Pablo Eduardo Suplicy, de la bancada del Partido de los Trabajadores. A pesar de no haber sido aprobado, representó un marco relevante en el debate brasileño sobre los programas de transferencia de ingresos y las posibilidades de instaurar un ingreso universal (Silva et al, 2011).

por parte de los adultos. Todas esas características ya estaban presentes en los programas pioneros mencionados anteriormente, lo que sugiere un proceso de difusión por imitación (Silva *et al*, 2011).

Otra característica común a los programas implementados a nivel subnacional, principalmente por los estados municipales, era la existencia de cupos máximos de beneficiarios que permanecían inalterados o aumentaban a un ritmo demasiado lento para alcanzar a cubrir a la totalidad de las familias elegibles. Esto llevó a la creación de criterios de prioridad para determinar quiénes, entre los beneficiarios teóricamente elegibles, accederían al programa.

Si a ese proceso de acentuación de los mecanismos focalizadores y exclusión de sectores de la población elegibles se suma el hecho de que, considerando programas estaduales y municipales, aproximadamente 20% del total de municipios brasileños contaban con un programa de transferencia condicionada, puede percibirse que la cobertura de estos era insuficiente. Esa insuficiencia estuvo relacionada con la necesidad, reconocida a partir de los primeros años del siglo XXI, de crear programas de transferencia condicionada a nivel federal para poder expandir los niveles de cobertura[8].

A nivel federal, el programa precursor fue el *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI), creado en 1996. Sin embargo, el PETI estaba focalizado exclusivamente en familias con niños que trabajaban en actividades peligrosas, como corte de caña de azúcar o fabricación de carbón vegetal (Rocha, 2008). Solamente en el año 2001, penúltimo año del segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso, fueron creados dos programas de transferencia condicionada con características similares a los programas que existían a nivel subnacional: los programas *Bolsa Escola Federal* y *Bolsa Alimentação*. El programa *Bolsa Escola* estaba focalizado en familias con ingreso familiar per cápita menor a R$90 con niños entre 6 y 15 años y transfería R$15 por cara niño (con un máximo de tres) exigiendo como contrapartida un 85% de asistencia escolar. El programa *Bolsa Alimentação* estaba destinado a familias con niños entre 0 y 6 años y adoptaba los mismos valores para la focalización y las transferencias que el *Bolsa Escola*, pero exigía como contrapartida controles de vacunación para los niños, exámenes de lactancia y prenatales para embarazadas.

8 Sin embargo, es importante resaltar que los programas implementados a nivel subnacional transferían valores superiores a los programas de transferencia condicionada federales anteriores al Programa Bolsa Família (Silva et al, 2011).

A comienzos del año 2003, en los primeros meses del primer gobierno de *Lula* Da Silva, fue creado un cuarto programa de transferencia condicionada de ingresos: *Fome Zero* (Hambre Cero). Este programa establecía una transferencia de R$50 para todas las familias con ingreso familiar per cápita inferior al salario mínimo e imponía la restricción de que ese dinero fuese utilizado exclusivamente para la compra de alimentos.

Tras la creación del programa *Fome Zero*, coexistían en Brasil cuatro iniciativas federales de transferencia condicionada de ingresos (superpuestas a numerosas iniciativas municipales y estatales[9]): *Fome Zero*, *Bolsa Escola, Bolsa Alimentação* y PETI. Cada uno de esos programas era ejecutado por una agencia gubernamental diferente y no existían mecanismos formalizados de coordinación. Esto generaba que familias viviendo en condiciones análogas pudieran estar recibiendo uno, varios o ninguno de los beneficios (Soares y Satyro, 2010). Considerando esa situación, en octubre de 2003 fue creado el Programa *Bolsa Família* (PBF) con el objetivo de unificar los diferentes programas de transferencia condicionada[10]. Inicialmente, el PBF establecía una transferencia de R$50 por mes para todas las familias con ingresos per cápita inferiores a R$50 y una transferencia adicional de R$15 por niño de hasta 15 años -limitado a tres-, a la cual también podían acceder familias con ingreso per cápita entre R$50 y R$100 (Soares y Satyro, 2010; Rocha, 2008). Tras la creación del PBF, los demás programas fueron descontinuados y hacia comienzos del año 2006 casi la totalidad de los beneficiarios habían sido absorbidos por este.

En el tiempo transcurrido desde su creación, el PBF ha crecido hasta llegar a ser el programa con mayor cantidad de beneficiarios en América Latina. En el año 2016, y tras tres años de retroceso en sus niveles de cobertura, el programa todavía alcanzaba a más de 13,5 millones de familias, equivalentes a 26% de la población. El año previo, el costo del PBF era equivalente a 0,48% del PIB brasileño (CEPAL, 2017).

El *Programa Bolsa Família*: diseño institucional y funcionamiento

De acuerdo con la definición oficial, el PBF tiene tres dimensiones. La primera es la transferencia directa de dinero a las familias para aliviar el impacto inmediato de la

9 Los estados son las entidades subnacionales que componen la República Federal de Brasil.

10 Además de los cuatro programas de transferencia condicionada mencionados, el PBF absorbió también un programa de subsidio para la compra de gas natural (Vale-Gás).

pobreza. La segunda dimensión consiste en las condicionalidades, implementadas, según el discurso oficial, para promover la ampliación del acceso a los servicios públicos de educación y salud. La tercera es la implementación de acciones complementarias al PBF con la intención de promover que las familias superen duraderamente su situación de vulnerabilidad y pobreza (MDS-Brasil, 2015).

El criterio de elegibilidad del PBF es el ingreso per cápita familiar declarado por la familia en el momento de su inscripción en el Registro Único de Beneficiarios (*Cadastro Único*). Una familia puede acceder a una transferencia del PBF si su ingreso per cápita está debajo de la línea de pobreza o de pobreza extrema estipulada por el programa[11], sin que haya exigencia de comprobación de este ni restricciones por su condición laboral. Originalmente, las líneas de pobreza consideradas eran de hasta R$50 (aproximadamente us$16[12]) por integrante para pobreza extrema y de entre R$50 y R$100 (us$32) para pobreza. Esas cifras correspondían, respectivamente, a un cuarto y a la mitad del salario mínimo vigente en la época. Esos valores fueron actualizados en varias ocasiones. Aunque esas actualizaciones no respondían a ningún mecanismo preestablecido, en la práctica el Poder Ejecutivo fue realizando reajustes que respondían aproximadamente a la dinámica del índice de precios (Gazola Hellmann, 2015). Actualmente, las líneas de pobreza extrema y pobreza consideradas son R$85 (us$24[13]) y R$170 (us$49), respectivamente (MDS - Brasil, 2016).

La focalización del PBF no es realizada a nivel nacional, sino que depende de los índices de pobreza de cada municipio. A partir del censo y de la encuesta nacional de domicilios (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios* – PNAD), es realizada una estimativa sobre la cantidad de familias habilitadas a recibir el PBF en cada municipio. Las familias consideradas prioritarias (*quilombolas,* pueblos indígenas, recolectores de material reciclable, en situación de trabajo infantil y con integrantes liberados de situaciones de trabajo esclavo) son las únicas que, si se encuentran debajo de la línea de pobreza, tienen el acceso al programa garantizado en cualquier circunstancia. Después de ellas, el ingreso de las familias como beneficiarias del programa es dado por un orden de prioridades preestablecido

11 A diferencia de otros países, Brasil no posee una línea de pobreza oficial única

12 Considerando la tasa de cambio media del año 2003 informada por el Banco Mundial (http://databank.worldbank.org).

13 Salvo que sea explicitado lo contrario, de aquí en adelante es considerada la tasa de cambio media del año 2016 (http://databank.worldbank.org).

hasta alcanzar el límite estimado para el municipio: primero, las familias con menor ingreso mensual per cápita; segundo, las familias con mayor número de niños y adolescentes entre 0 y 17 años (Gazola Hellmann, 2015).

El monto recibido por las familias beneficiarias del PBF depende de su ingreso per cápita mensual y de la composición de la familia. El PBF está compuesto por cuatro beneficios diferentes, cuya combinación determina el monto final recibido por cada familia: el Beneficio Básico (BB), el Beneficio Variable (BV), el Beneficio Variable Vinculado al Adolescente (BVA) y el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (BSPE) (MDS-Brasil, 2015).

El Beneficio Básico es otorgado únicamente a las familias en situación de pobreza extrema, independientemente de si están compuestas por niños o adolescentes. Este beneficio alcanza actualmente los R$85 (us$24). El Beneficio Variable es pagado a las familias con ingresos debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema por cada embarazada, lactante, niño y adolescente de hasta 15 años que contengan, hasta un máximo de cinco. El Beneficio Variable es de R$39 (us$11). El BVA es concedido a las familias beneficiarias del PBF con jóvenes entre 16 y 17 años entre sus miembros, hasta un máximo de dos; actualmente es de R$46 (us$13). El BSPE es otorgado a las familias con ingreso per cápita mensual inferior a la línea de pobreza extrema establecida para ser beneficiario del Beneficio Básico del PBF, inclusive después de recibir éste y los Beneficios Variables. El monto transferido por el BSPE es el necesario para que el ingreso per cápita mensual de la familia se iguale al establecido por la línea de pobreza extrema (MDS-Brasil, 2015; 2016).

De esta manera, los montos transferidos por el PBF varían según la composición y la situación de pobreza de cada familia. El menor monto es recibido por una familia con un niño y con ingresos debajo de la línea de pobreza, pero superiores a la línea de pobreza extrema, que recibe únicamente un Beneficio Variable (R$46 -us$13-). Una familia con ingresos mensuales per cápita por debajo de la línea de pobreza extrema, cinco niños y dos jóvenes recibe el Beneficio Básico, cinco Beneficios Variables y 2 BVA (totalizando R$ 372 -us$107-). Los montos transferidos por el BSPE no poseen un límite máximo (MDS-Brasil, 2015).

El PBF exige condicionalidades en las áreas de salud y educación a varias de las familias beneficiarias. A las familias con niños menores de 7 años, se les exige la verificación del calendario de vacunaciones, así como controles sobre el crecimiento y el desarrollo del niño. Además, se exige la realización del examen prenatal para las embarazadas y chequeos médicos para las madres en lactancia.

En el área de educación, las condicionalidades varían según la edad de los niños y adolescentes de cada familia. Para los niños y adolescentes entre 6 y 15 años es exigida, además de la matrícula escolar, una asistencia mensual mínima de 85%. En el caso de adolescentes de 16 y 17 años beneficiarios del BVA, la asistencia mensual exigida es de 75% (MDS-Brasil, 2015).

El control del cumplimiento de las condicionalidades es, a priori, estricto y los mecanismos de sanciones por incumplimiento son graduales. El Ministerio de Desarrollo Social, encargado de la implementación del PBF, es el responsable de identificar las familias que incumplen las condicionalidades de acuerdo con las informaciones colectadas por los Ministerios de Educación y de Salud, según la información cargada en el Sistema de Gestión del PBF por los equipos de profesionales de atención a la salud o por los responsables en los servicios de educación (MDS-Brasil, 2015).

Una vez identificado un incumplimiento, se inicia la aplicación de los efectos graduales. En un primer momento, la familia recibe una advertencia. Si durante los seis meses siguientes a esa advertencia es detectado otro incumplimiento, la familia permanece en situación de advertencia. Si es detectada una nueva falta dentro de los seis meses posteriores a la segunda, el beneficio transferido por el PBF es bloqueado por 30 días y sólo puede ser retirado junto a la transferencia del mes siguiente. En el caso de que en los seis meses posteriores a un bloqueo la familia tenga otro incumplimiento, el beneficio es suspendido por dos meses, sin que el monto correspondiente a esos dos meses sea transferido a posteriori. Para no sufrir una nueva suspensión o bloqueo en caso de incumplimiento, la familia debe pasar seis meses consecutivos cumpliendo con todas las condicionalidades exigidas (Gazola Hellman, 2015; MDS-Brasil, 2015).

Cuando una familia sufre suspensiones reiteradas de las transferencias, es activada una intervención de acompañamiento socio-asistencial de la familia.

El acompañamiento debe ser realizado por un profesional contratado por el municipio y registrado en el sistema de condicionalidades del PBF, y tiene como objetivo detectar si el incumplimiento de las condicionalidades es consecuencia de una situación de vulnerabilidad extrema o un yerro en el sistema de control. Únicamente cuando la familia recibe acompañamiento socio-asistencial y, durante la fase de suspensión del beneficio, continúa incumpliendo las condicionalidades por un período mayor a un año, puede ser cancelada definitivamente la transferencia (Gazola Hellmann, 2015).

La permanencia de una familia como beneficiaria del PBF no tiene una duración predeterminada, pudiendo permanecer como beneficiaria siempre y cuando cumpla los requisitos de elegibilidad y las condicionalidades. Además de los casos de incumplimiento reiterado de las condicionalidades, las familias pueden ser desvinculadas del PBF si su ingreso per cápita supera las líneas de pobreza establecidas para ser beneficiario. Esto puede ser detectado en caso de que haya una denuncia, que la familia lo declare voluntariamente o en el momento de la reinscripción en el programa, realizada cada 2 años. Si el ingreso de la familia supera la línea de pobreza extrema, pero permanece por debajo del de pobreza, ésta deja de recibir el Beneficio Básico, pero continúa recibiendo el Beneficio Variable. En caso de que su ingreso sea mayor al de la línea de pobreza utilizada para el PBF, la familia puede continuar recibiendo la transferencia por un plazo de dos años, siempre y cuando el ingreso familiar no supere a medio salario mínimo per cápita por mes (MDS-Brasil, 2015).

El Plan *Brasil sem Miséria*: ampliación del PBF y articulación intersectorial

El Plan *Brasil Sem Miséria* (BSM), creado por el Gobierno Federal en junio de 2011, mediante el decreto n. 7.492, bajo coordinación del Ministerio de Desarrollo Social fue una iniciativa de integrar varios programas sociales focalizados en la población con ingresos bajo la línea de pobreza, siendo los principales el PBF y el BPC (Fonseca *et al*, 2013). El BSM tiene tres ejes centrales: garantía de ingresos, acceso a servicios públicos e inclusión productiva (Gazola Hellmann, 2015; Campello y Mello, 2014). Desde esta óptica, el BSM fue resultado de una incorporación en la visión oficial de una comprensión más amplia sobre el fenómeno de la pobreza, que comenzó a ser considerado un fenómeno multidimensional, no restringido a los bajos ingresos (Fonseca *et al*, 2013; Campello y Mello, 2014).

Con relación al primero de los ejes (garantía de ingresos), según Paiva *et al* (2013), la creación del BSM tuvo como base el reconocimiento de que una parte de los beneficiarios del PBF, aún después de recibir las transferencias, permanecía en situaciones de pobreza extrema y que, por diversos motivos, algunos sectores

de la población no eran alcanzados por el PBF, por otros programas sociales y por los servicios públicos de educación y salud.

A partir de esta observación, era necesario implementar medidas específicas destinadas a alcanzar este público. Una primera etapa del BSM supuso la búsqueda de esos potenciales beneficiarios del PBF que no eran cubiertos por el mismo para su inscripción en el registro de beneficiarios de programas sociales del gobierno federal, el *Cadastro Único*. Esta etapa fue denominada "búsqueda activa" e incorporó a actores institucionales de los tres niveles de gobierno, principalmente de las áreas de asistencia social, salud y educación (Fonseca *et al*, 2013). En términos numéricos, desde la implementación del BSM en junio de 2011 hasta julio de 2013, aproximadamente 1,1 millón de familias habían sido incorporadas al *Cadastro Único* (Paiva *et al*, 2013).

Durante el año posterior a la implementación del BSM, el PBF incorporó una transferencia específica dedicada a familias en situación de pobreza extrema, el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema (BSPE)[14]. Esta transferencia estaba destinada a todos los receptores de transferencias del PBF que, aún después de recibir estas, tenían ingresos familiares per cápita inferiores a la línea de pobreza extrema (Campello y Mello, 2014). La cuestión central a partir de este punto era la construcción de la línea de pobreza extrema, que fue definida en R$70 en 2012 (Osorio y Souza, 2012). Inicialmente, el BSPE estuvo dirigido únicamente a familias con niños y adolescentes, pero a partir de 2013 fue ampliado para alcanzar a todas las familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema, independientemente de la presencia o no de niños y adolescentes en estas.

Además de la creación del BSPE, otras medidas fueron adoptadas en el marco del BSM para modificar el PBF. En primer lugar, fue ampliado de 3 a 5 el límite máximo de niños y adolescentes por los cuales una familia podía recibir una transferencia y fueron incorporadas transferencias para gestantes (Fonseca *et al*, 2013; Tassara *et al*, 2015). Adicionalmente, fue implementado un mecanismo llamado "retorno garantizado", que permitía que familias cuyos ingresos per cápita superasen circunstancialmente la línea de pobreza pudieran suspender temporalmente su participación en el PBF, teniendo garantizado su retorno si los ingresos disminuyesen nuevamente (Fonseca *et al*, 2013).

14 En una primera etapa, durante la cual estuvo destinada exclusivamente a familias con niños menores de 6 años, la transferencia complementar para alcanzar la línea de pobreza extrema fue llamada de *Brasil Carinhoso* (Hellmann, 2015).

Una de las inflexiones a partir de la implementación del BSM fue la incorporación de mecanismos llamados en el discurso oficial de "inclusión económica ampliada" (Campello y Mello, 2014). En este sentido, la intención del BSM era ampliar el acceso de la población más vulnerable a los servicios públicos, a políticas de inclusión productiva y a otras transferencias de ingresos (Fonseca *et al*, 2013).

En relación con la ampliación de las transferencias de ingresos, además del BSPE, fue creado el programa *Bolsa Verde*, focalizado en familias en situación de extrema pobreza que realizasen actividades económicas en reservas naturales o terrenos protegidos, así como familias pertenecientes a diferentes comunidades tradicionales (*ribeirinhos*, *quilombolas* e poblaciones indígenas). El programa *Bolsa Verde* supone una transferencia trimestral de R$300 (Hellmann, 2015; Fonseca *et al*, 2013).

Con relación a la articulación con otros programas de transferencia de ingresos, la estrategia principal fue la de realizar acuerdos de cooperación con los gobiernos de los estados para instaurar transferencias que complementasen las realizadas por el PBF. El objetivo principal fue que aquellos estados cuyas líneas de pobreza extrema fueran superiores a las definidas a nivel federal para el PBF realizasen transferencias que cubriesen la diferencia entre la línea de pobreza extrema considerada para el PBF y la del estado.

Con relación a la promoción del acceso a servicios públicos, el BSM buscó expandir el acceso a los servicios de salud, educación y asistencia social a través de la identificación de municipios con alta concentración de individuos en situación de extrema pobreza, que deberían ser priorizados para la obtención de fondos en esas áreas. Ejemplo de ello son la alteración del piso de atención básica a la salud para los municipios más pobres y la ampliación del programa *Mais Educação* -destinado a ampliar la oferta de escuelas públicas con jornada escolar extendida- priorizando las escuelas con mayor proporción de alumnos pertenecientes a familias beneficiarias del PBF (Fonseca *et al*, 2013). Además, fue establecido como objetivo que la expansión de servicios públicos de agua y energía eléctrica privilegiaran áreas con mayor densidad de individuos con ingresos por debajo de la línea de pobreza. La misma estrategia fue seguida para direccionar el aumento de la presencia territorial de los Centros de Referencia de la Asistencia Social (CRAS), los Centros de Referencia Especializados de Asistencia Social (CREAS), las unidades básicas de atención a la salud y las guarderías (Tassara *et al*, 2015; Fonseca *et al*, 2013).

En la articulación con políticas de inclusión productiva, fue considerada como prioridad la ampliación de oportunidades de trabajo e ingreso para los sectores más

pobres. Para ello, la estrategia fue dividida en dos, inclusión productiva urbana e inclusión productiva rural, para dar cuenta de las especificidades de los diferentes mercados de trabajo. En los sectores urbanos, fueron creadas iniciativas de apoyo a emprendimientos de economía popular y solidaria a través de la formalización de beneficiarios del PBF responsables por esos emprendimientos y un programa de microcréditos productivos (*Crescer*) (Campello y Mello, 2014).
Además, comenzó a ser priorizada la inclusión de individuos con bajos ingresos e inscritos en el *Cadastro Único* en el Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y el Empleo (PRONATEC), coordinado por el Ministerio de Educación y Cultura. Ese programa está centrado principalmente en la oferta de cursos técnicos de corta duración que procura promover la incorporación al mercado de trabajo (Campello y Mello, 2014).
En zonas rurales, la articulación con políticas de inclusión productiva se dio a través del Programa de Fomento a las Actividades Productivas rurales, coordinado en conjunto por el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Desarrollo Social y destinado a otorgar asistencia técnica individualizada a agricultores familiares en situación de extrema pobreza. Además, fueron disponibilizados créditos no reembolsables para proyectos productivos con asesoramiento técnico y un programa de incentivo a que productores rurales en situación de pobreza se asociasen a cooperativas que comercializasen sus productos.

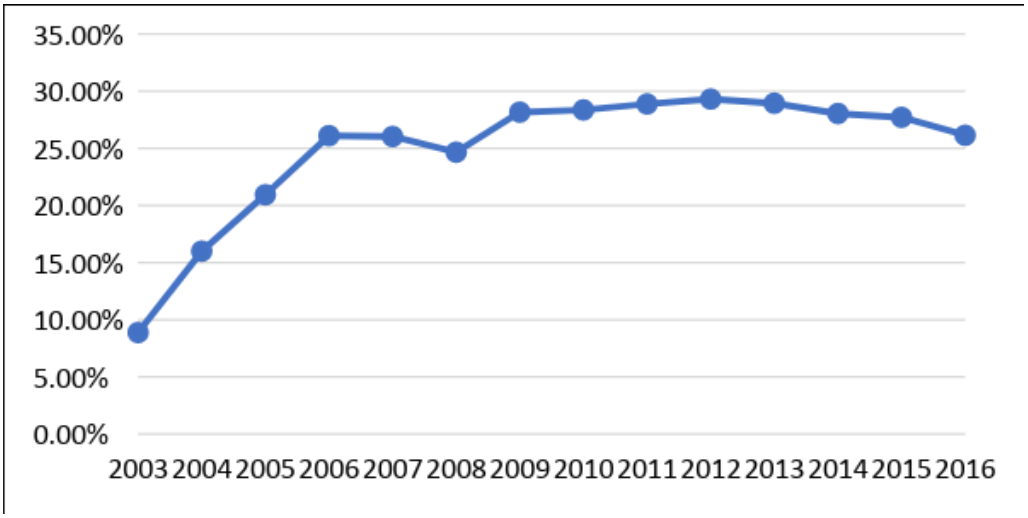
Evolución de la cobertura y las transferencias del PBF

Después de su creación en octubre de 2003, el PBF tuvo una primera fase de expansión en la cobertura, marcada por la absorción de beneficiarios provenientes de otros programas de transferencia condicionada (principalmente *Bolsa Escola y Bolsa Alimentação*) y por la inclusión de familias anteriormente excluidas de cualquier tipo de acceso a transferencias asistenciales. En el año 2007, el PBF alcanzaba a más de 11 millones de hogares (49 millones de personas) equivalentes a más de un cuarto de la población brasileña (CEPAL, 2017).
Como puede verse en la Figura 1, la cobertura del PBF siguió ampliándose hasta el año 2012, cuando alcanzó a 29,3% de la población brasileña. A partir de ese año, comienza a haber un leve declive en el nivel de cobertura que llevó a que en 2016 fuera el menor desde 2008. Si bien no hay datos disponibles sobre los niveles de

pobreza después de 2014, la recesión económica de 2015 y 2016 (caídas de 3,8% y 3,6% del PIB respectivamente[15]) y la ausencia de mudanzas formales en los criterios de elegibilidad permiten suponer que la caída en los niveles de cobertura no estuvo impulsada por una disminución de la cantidad de familias elegibles, sino por mayores restricciones prácticas para el acceso al mismo.

La Figura 2 muestra la evolución en términos reales de los montos mínimos y máximos transferidos por el PBF, sin contar el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema instaurado por el Programa *Brasil Sem Miséria* en 2011. En relación con las transferencias máximas, los dos "saltos" que hay en la serie (2007 y 2011) se deben a modificaciones en la cantidad de beneficios que una misma familia podía recibir. Cuando fue creado, el PBF establecía un límite de 1 Beneficio Básico (BB) y 3 Beneficios Variables (BV) por niño de hasta 15 años por familia. En el año 2007 fue creado el Beneficio Variable por Adolescente (BVA) y se adicionó la posibilidad de recibir dos del mismo por familia. En el año 2011, en el marco del programa *Brasil Sem Miséria*, fue ampliada la cantidad de BV hasta 5.

Figura 1. Cobertura del PBF
(% población en hogares receptores, 2003 – 2016)

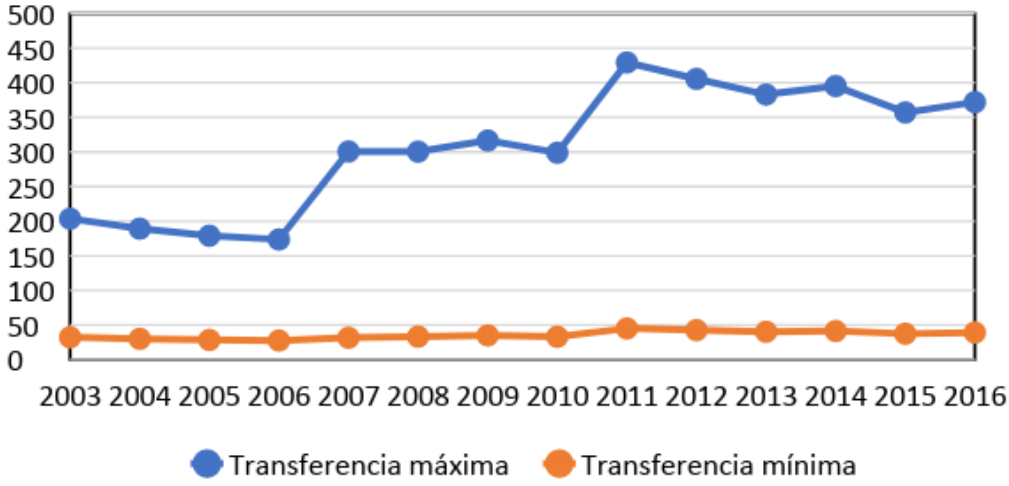


Fuente: CEPAL (http://dds.cepal.org/bdptc/).
Nota: La cobertura está estimada como el producto del número de hogares receptores y el tamaño medio de los hogares receptores.

15 http://data.worldbank.org/

El proceso de implementación y expansión del PBF, que tuvo lugar durante los primeros tres gobiernos del Partido de los Trabajadores[16], coincide temporalmente con una reducción drástica de la pobreza y la pobreza extrema en Brasil. Considerando las líneas de pobreza adoptadas por el Banco Mundial (us$3,1 y us$1,9 dólares de 2011 en Paridad de Poder Adquisitivo), los niveles de pobreza se redujeron en más de tres veces: de 25,8% de la población a 7,6% la pobreza y de 12,7% a 3,7% la pobreza extrema (Figura 3). Resulta claro que ese proceso de disminución de la población viviendo con ingresos inferiores a las líneas de pobreza no puede ser atribuida exclusivamente al PBF. Ese proceso formó parte de un contexto que combinó altas tasas de crecimiento económico con otras medidas de impacto redistributivo, principalmente los aumentos en el salario mínimo, que en 2014 tenía un aumento acumulado de más de 70% en términos reales con relación al año 2002[17] (Brito *et al*, 2016). Si bien no hay datos para los años 2015 y 2016 sobre las tasas de pobreza, la crisis económica de esos años permite prever una reversión de la tendencia.

Figura 2. Evolución real de las transferencias mínimas y máximas realizadas por el PBF (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL e IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*).

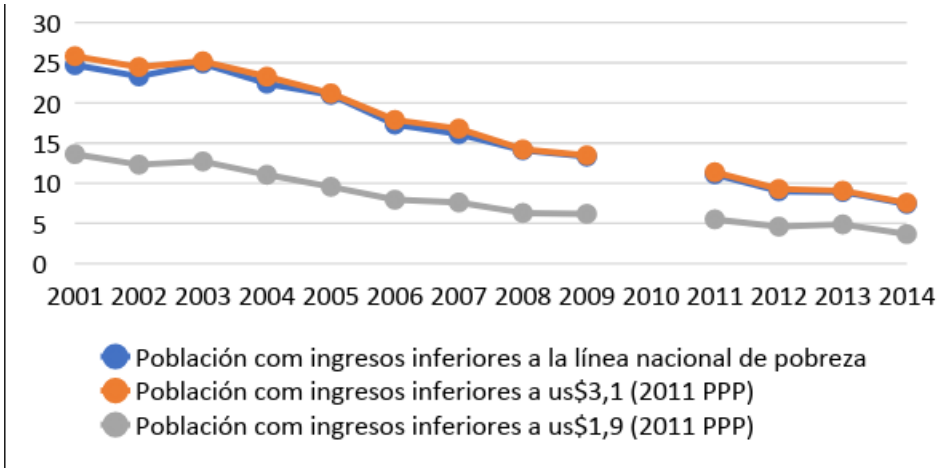
16 Los primeros dos gobiernos de *Lula* Da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y el primer gobierno de Dilma Rousseff (2011-2014).

17 En Brasil el salario mínimo tiene su impacto distributivo amplificado ya que los valores mínimos de las jubilaciones y pensiones, entre ellas el *Beneficio de Prestação Continuada*, no pueden ser inferiores a este.

Nota: el gráfico considera las transferencias mínimas y máximas realizadas por el *PBF* tomando como referencia los valores vigentes en diciembre de cada año. Los valores están expresados en reales de diciembre de 2016 (según la serie del Índice de Precios al Consumidor Amplio informado por el IBGE). Como transferencia mínima fue considerado el valor de un Beneficio Variable y como transferencia máxima la suma máxima de beneficio básico y beneficios variables vigentes en diciembre de cada año (sin contar el Beneficio para la Superación de la Pobreza Extrema).

Un punto que ha despertado críticas con relación a los impactos del PBF ha sido el supuesto efecto desaliento del programa sobre la participación en el mercado de trabajo y un impacto no deseado sobre la fecundidad en las familias que reciben las transferencias. Algunos estudios indican que el PBF no tuvo impacto negativo sobre la participación o no en el mercado de trabajo, aunque sí estuvo asociado a una reducción en la cantidad de horas trabajadas por parte de miembros de las familias que reciben las transferencias (Passos y Waltenberg, 2016; Tavares, 2010). Es necesario aclarar que esa reducción en la cantidad de horas trabajadas no es necesariamente negativa, ya que puede significar una reducción de la cantidad de horas dedicadas a trabajos en condiciones precarias y un aumento del tiempo dedicado a actividades no laborales con posibles impactos positivos.

Figura 3. Personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza (% de la población, 2001 – 2014)



Fuente: Banco Mundial.
Nota: no hay datos disponibles para el año 2010.

Con relación a la cuestión de la fecundidad, la evidencia que existe rechaza que el PBF haya estado asociado a aumentos de la fecundidad entre los beneficiarios (Simões y Soares, 2012). De cualquier manera, si el programa estuviera asociado a aumentos de la fecundidad eso no permitiría deducir que el programa fuera la causa de ese aumento, ya que ese resultado podría ser interpretado como que el programa estuviese permitiendo que las familias realizasen sus deseos de maternidad y paternidad.

Percepción de la población sobre el Programa Bolsa Família

Desde su creación, el *PBF* ha sido blanco de críticas que atacaban su legitimidad y su potencialidad como instrumento de la política social. Entre esas críticas al programa, Kerstenetzky (2009) menciona algunas de las más difundidas: la existencia de titularidades entre personas no pertenecientes al grupo de elegibles, la falta de preocupación por crear mecanismos individuales de rompimiento con situaciones de pobreza, su "costo de oportunidad" -ya que los recursos podrían ser destinados a otras áreas, como la educación pública- y el argumento de que el *PBF* estaría estimulado por intenciones electorales.

A pesar de la relevancia de esas críticas, frecuentemente difundidas en los medios de comunicación, las percepciones de la población con relación al *PBF* no necesariamente se alinean con estas. Por lo tanto, una investigación sobre como distintos grupos sociales perciben al programa y sus resultados resulta relevante. Aquí son reseñadas algunas evidencias con relación a la percepción de la población brasileña sobre el *PBF.*

Una encuesta de opinión realizada en una muestra de la población brasileña[18] tuvo como una de sus conclusiones principales que el programa conquistó legitimidad, considerando que es ampliamente conocido y que la mayoría concuerda con que en términos generales es un programa que trae beneficios para Brasil. Específicamente, 72% de los encuestados consideraron que el *PBF* produjo más beneficios que perjuicios. Ese resultado vario entre quienes conocían o habían

18 La investigación "Percepciones sobre los Programas Federales", que, entre otros, investigó con una muestra de 6001 personas la percepción sobre varios aspectos del *PBF*: percepción general, conquista de los objetivos propuestos en su diseño, concordancia con los objetivos del programa, percepción sobre el uso de las transferencias y concordancia con las críticas al programa.

tenido contacto con algún receptor del programa y quienes no, siendo más amplio entre los primeros (77%)[19].

Con relación al cumplimiento de objetivos planteados por el *PBF*, tanto a corto como a mediano y largo plazo[20], los encuestados consideraron mayoritariamente que este contribuyó para mejorar la cobertura escolar (83%) y, en menor medida, la calidad de la educación recibida por los niños. En relación con la imposición de condicionalidades de educación y salud, una amplia mayoría de los encuestados (83%) se mostró favorable a las mismas (Lavinas *et al*, 2014) [21].

Uno de los puntos que recibió menos respuestas positivas fue sobre el cumplimiento del objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo. En relación con este, 65% de los entrevistados afirmaron que el *PBF* cumplió con el objetivo. Ese resultado puede estar asociado con la percepción sobre la insuficiencia de los montos transferidos por el programa. De hecho, en otro estudio de opinión[22], el 63% de los entrevistados consideraba bajo el nivel mensual de las transferencias realizadas por el *PBF* y 59% consideraba que ese nivel lo tornaba ineficaz para disminuir la incidencia de la pobreza. A pesar de ello, únicamente 42% de quienes respondieron ese segundo estudio creían necesario o deseable que el gobierno tuviera que aumentar el valor de las transferencias (Lavinas *et al*, 2014).

Con relación a las críticas de las cuales el programa es blanco, frecuentemente visibilizadas por los medios de comunicación, es alto el porcentaje de individuos que las percibe como coherentes, a pesar de que no estén respaldadas por evidencia que las sustente. Por ejemplo, considerando los resultados de la investigación "Percepciones sobre los Programas Federales", 82% considera que este es recibido por personas que no lo necesitan, 67% que tiene un impacto negativo sobre la predisposición para insertarse en el mercado de trabajo y 56% que estimula la fecundidad. Ese último resultado también fue corroborado parcialmente por otro

19 Ese resultado puede estar relacionado con uno de los aspectos más destacados en la literatura sobre nociones de justicia social y apoyo a la redistribución: los individuos tienden a tener una mayor propensión a apoyar medidas redistributivas que beneficien a personas socialmente próximas a ellas en comparación con individuos percibidos como socialmente distantes (Lavinas *et al*, 2014).

20 La encuesta consideró por separado objetivos de largo plazo (disminución de la pobreza) y objetivos de mediano y largo plazo (contribuir para aumentar cobertura del sistema escolar, mejorar la educación de los niños, combatir el trabajo infantil y mejorar la salud de gestantes y niños).

21 Dato del "*Survey Nacional de Percepção da Desigualdade*", realizado entre los meses de setiembre y octubre de 2012.

22 Ver nota anterior.

estudio que indica que 52% de los entrevistados discordaron con la idea de que el *PBF* no incentiva la fecundidad entre los receptores (Lavinas *et al*, 2014).

Reflexiones finales

En la década de 1970 comenzaron a ser creadas en Brasil las primeras iniciativas de políticas de transferencias de ingresos no asociadas al historial de contribuciones a la seguridad social de los individuos. Particularmente, la Constitución Federal de 1988, que incluyó la incorporación del derecho a la asistencia social representó un punto de quiebre en esta nueva concepción de la política social brasileña y llevó al surgimiento del *Beneficio de Prestação Continuada* durante la primera mitad de los años noventa.

Hacia finales de la década de 1990, comenzaron a surgir las primeras iniciativas municipales y estaduales de programas de transferencia condicionada de ingresos, destinados a familias con niños en situación de pobreza o pobreza extrema. Esas iniciativas municipales fueron reproducidas por diversos programas federales y, hacia comienzos de la década de 2000, programas con diferentes diseños y objetivos convivían de forma no articulada.

En esa situación fue creado el Programa *Bolsa Família* en octubre de 2003, que englobó a los programas que lo antecedían y tuvo como objetivo ampliar la cobertura y unificar los criterios de acceso y permanencia para recibir una transferencia. Desde su creación, el PBF vio aumentar el número de beneficiarios y los recursos destinados al programa. Al mismo tiempo, su diseño institucional fue modificado para incorporar a nuevos grupos -por ejemplo, gestantes y adolescentes. Particularmente en el año 2011, a partir de la implementación del Plan *Brasil Sem Miséria*, hubo una inflexión en el diseño del PBF. Bajo el nuevo enfoque, este incorporó como objetivos explícitos la articulación con otros programas asistenciales y de inclusión productiva, así como la promoción del acceso a servicios públicos por parte de la población en situación de pobreza extrema.

Considerando la evidencia de algunos estudios de opinión sobre el PBF, es posible considerar que el programa está, en términos generales, legitimado entre la población -que lo conoce y considera que tiene más beneficios que problemas. A pesar de esa consideración, las opiniones sobre su efectividad para conseguir

reducir los niveles de pobreza y sobre la ausencia de "efectos no deseados" (como desestimulo a la oferta laboral o estímulo de la fecundidad) son más escépticas.
Tras algunos años de estancamiento, e inclusive retroceso, en sus niveles de cobertura, el destino actual del PBF -así como de otras iniciativas de políticas sociales, de salud y educativas- resulta incierto. No resulta inimaginable que la eliminación del PBF, o por lo menos una reducción drástica del mismo, se vuelva una herramienta de las políticas de ajuste fiscal, en el centro de la escena desde la reelección de Dilma Rousseff en diciembre de 2014 y, de forma más aguda aún, desde su desplazamiento y la asunción de Michel Temer en mayo de 2016.
De hecho, desde el cambio de gobierno una serie de medidas restrictivas han sido tomadas con relación al PBF. El número de familias beneficiarias fue reducido y fue aumentada la fiscalización sobre el cumplimiento de los criterios de elegibilidad y de las condicionalidades. Algunas estimativas divulgadas en los primeros meses del nuevo gobierno preveían que 10% de las familias deberían dejar de recibir el beneficio. La disminución de la cantidad de beneficiarios en el año 2016 -que acentuó una tendencia perceptible desde dos años antes- parece evidenciar la concreción de esas restricciones. Algunas informaciones recientes sugieren que esa tendencia restrictiva se ha extendido hasta el año 2018.
En forma general, el escenario actual de la asistencia social en Brasil, así como el escenario para las políticas sociales como un todo, es de incertidumbre. Además de la crisis económica, que se arrastra hace ya dos años, a finales de 2016 fue aprobada una enmienda constitucional que dispuso el congelamiento en términos reales del gasto social por los próximos veinte años. Delante de este escenario, las expectativas sobre los rumbos de la política social brasileña en los años próximos carecen de cualquier optimismo.

Bibliografía

BRITO, A., FOGUEL, M. y KERSTENETZKY, C. *Minimum wage valorization policy and the decline in income inequality in Brazil between 1995 and 2014: a decomposition approach.* Texto para Discussão do CEDE No 115, Niterói, 2016.
CAMPELLO, T. y MELLO, J. "O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos", en:

CAMPELLO, T., FALCÃO, T. y VIEIRA DA COSTA, P. (orgs.) *O Brasil Sem Miséria.* Brasilia, Ministério de Desenvolvimento Social, 2014. Pp. 1- 33.
CASTRO, H., WALTER, M., SANTANA, C., STEPHANOU, M. "Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira", en: *Opinião Pública*, vol. 15, no 2, pp. 333- 355, Campinas, 2009.
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2017. [En línea: agosto de 2017]. Disponible en: http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=6.
FONSECA, A., JACCOUD, L. y KARAM, R. "Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: o desafio de universalizar a cidadania", en: FONSECA, A. y FAGNANI, E. (orgs) *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. Pp. 307- 334.
GAZOLA HELLMANN, A. *¿Como funciona o Bolsa Família? Melhores práticas na implementação de programas de transferência de renda condicionadas na América Latina e Caribe*. Nota técnica del BID no 856, 2015. [En línea: agosto de 2016]. Disponible en: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7210/Como_funciona_o_ Bolsa_Familia.pdf?sequence=4.
KERSTENETZKY, C. "Redistribuição e Desenvolvimento? A Economia Política do Programa Bolsa Família", en: *DADOS – Revista de Ciências Sociais,* vol. 52, no 1, pp. 53- 83, Rio de Janeiro, 2009.
LAVINAS, L., COBO, B., WALTENBERG, F., VEIGA, A. y SALAZAR, Y. *Percepções sobre desigualdade e pobreza: ¿o que pensam os brasileiros da política social?* Rio de Janeiro, Folio Digital Editora, 2014.
MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS–Brasil). Manual de Gestão do Programa Bolsa Família. Brasília, 2015. [En línea: agosto de 2016]. Disponible en: ftp://ftp.mds.gov.br/externo/ead/outros/arquivos_a_enviar/MIOLO %20%20Manual_ Gestao_Bolsa_Familia_18082015%20-%20print.pdf.
MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO (MDS–Brasil). Programa Bolsa Família. Perguntas frequentes. Brasilia, 2016. [En línea: agosto de 2016]. Disponible en: http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e
OSORIO, R. G. y SOUZA, P. H. *O Bolsa Família depois do Brasil Carinhoso: uma análise do potencial de redução da pobreza extrema.* Nota técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, 2012.

PAIVA, H., FALCÃO, T. y BARTHOLO, L. “Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”, en: CAMPELLO, T. y CORTÊS NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.* Brasília, Ipea, 2013. Pp. 25- 45.
PASSOS, L. y WALTENBERG, F. “Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação?”, en: *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, vol.33, no 3, pp.517- 539, Rio de Janeiro, 2016.
ROCHA, S. “Transferências de renda focalizadas nos pobres: o BPC vs. O Bolsa Família”, en: *Sinais Sociais*, vol. 3, no 8, pp. 150- 184, Rio de Janeiro, 2008.
SILVA, M. O., YASBEK, M. C. y DI GIOVANNI, G. *A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.* São Paulo, Cortez, 2011.
SIMÕES, P. y SOARES, R. “Efeitos do Programa Bolsa Família na fecundidade das beneficiárias”, en: *Revista Brasileira de Economia*, vol. 66, no 4, pp. 445- 468, Rio de Janeiro, 2012.
SOARES, S. y SATYRO, N. “O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras”, en: CASTRO, J. A. y MODESTO, L. (orgs.). *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Brasília, Ipea, 2010. Pp. 25- 56.
TASSARA, C., IBARRA, A. y VARGAS FAULBAUM, L. H. *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile. ¿Graduarse de los PTC o salir de la pobreza?* Programa EUROSocial, Madrid, 2015. [En línea: julio de 2017]. Disponible en: http://sia.eurosocialii.eu/documento.php?id=4870
TAVARES, P. “Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães”, en: *Economia e Sociedade*, vol. 19, no 3, pp. 613- 635, Campinas, 2010.
VALENCIA LOMELÍ, E. “Las Transferencias Monetarias Condicionadas Como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates”, en: *The Annual Review of Sociology*, no 34, pp. 499- 524, 2008.

Políticas y prácticas de asistencia en el Chile actual. Una mirada desde el Trabajo Social Contemporáneo

Natalia Hernández Mary - Carolina Rojas Lasch & Gianinna Muñoz Arce[23]

Introducción

Desde comienzos del siglo XX y hasta 1973 -año que marcó el inicio de la dictadura cívico-militar en Chile- la acción estatal en materia de lo social estuvo dirigida en su totalidad a la consolidación de modelo de Estado, que ha sido identificado como benefactor. En este contexto la acción asistencial fue situada en los márgenes de las preocupaciones públicas, pero también de la actividad académica y disciplinaria del Trabajo Social.

Con la instauración de la racionalización neoliberal en el tejido social chileno, observamos una reconstrucción de los principios de la asistencia social, instalándose como parte central de los enfoques de pretensión proteccionista (Álvarez Leguizamón, 2012). Este campo de interacción y movimiento desafía las propuestas interventivas que se ocupan de operacionalizar las políticas sociales. Se construye un escenario particular, el cual, busca acercar a los sujetos marginados, excluidos y/o fuera del sistema de garantías mínimos, con los beneficios que

23 Académicas del Departamento de Trabajo Social. Universidad Alberto Hurtado (Chile).

se establecen para cada ciudadano. Lo anterior se alcanza al asumir que estas garantías se consiguen a través de los beneficios que el mercado posibilita. Hay una confianza en torno a sistema de desarrollo, pues 'debe' construir condiciones mínimas para el bienestar de los sujetos en cuestión. Ahora, este acercamiento entre marginalidades y beneficios económicos, son trazados desde la lógica de un cumplimento de estándares impuestos por las mismas políticas. Los sujetos deben hacerse 'cargo' de sus acciones en pos de acercarse a los beneficios prometidos a través del capitalismo imperante.

Desde el 2000 en adelante, las políticas sociales de Chile han sufrido transformaciones en términos de articular acciones orientadas a la superación de la pobreza extrema con acciones de vocación proteccionistas orientadas a la gestión de la vulnerabilidad. Esta opción se sustenta en el capitalismo contemporáneo, el cual genera explicaciones a las marginalidades que las y los sujetos sociales viven, en referencia a su capacidad de consumo de bienes, servicios y prestaciones sociales que están disponibles en el mercado. Se postula que el problema está en no poder ser parte de las posibilidades que brinda el crecimiento económico para el desarrollo individual y familiar. Por ende, se asume por una parte que en tanto los sujetos y familias no puedan gestarse condiciones para el consumo de lo social, es el Estado quien debe poner a disposición programas asistenciales que acerquen a los sujetos sociales a los beneficios sociales públicos o privados. Y, por otra parte, se asume que de este modo se está actuando preventivamente en la medida que el acceso a esta red social fortalecería las capacidades de las familias para gestionar los riesgos que deban enfrentar.

En este contexto surge como estrategia estatal *Chile Solidario,* como un sistema de asistencial que brindará las herramientas para superar la pobreza extrema y gestionar las vulnerabilidades. En su centro se ubica como idea central, el generar vínculos entre los sujetos excluidos con las baterías programáticas existentes.

El funcionamiento de este sistema despliega como eje central a través de la ventanilla única, que se materializa en la figura del Apoyo Familiar (Raczynski, 2008). Dichos profesionales ponen en movimiento una articulación constante entre los requerimientos de los sujetos y los servicios básicos, brindado un apoyo técnico, psicosocial e incluso material, a través de la entrega de subsidios particulares. Ahora, todos estos aportes se han de entregar sí y solo sí, las y los participantes cumplen con requerimientos establecidos por el sistema de protección. Se instala así, una lógica de transferencias condicionadas, que

distribuye la entrega de recursos y acceso a beneficios sociales en función de la demostración que hagan las familias del cumplimiento de obligaciones mínimas establecidos previamente por la política (por ejemplo: asistencia de hijos a la escuela; controles médicos al día; ahorro para la vivienda; etc.).

Con el pasar de los años, Chile Solidario –entendido como modelo de superación de la pobreza extrema y de gestión de la vulnerabilidad-, se va extendiendo a poblaciones que viven situaciones sociales específicas. En el año 2006 se instala el *Programa Vínculos* dirigido a Adultos Mayores, el cual apunta a la entrega de subsidios económicos y una intervención directa de acompañamiento psicosocial. En el año 2007 se inicia el *Programa Calle*, el cual tiene por objetivo brindar apoyo psicosocial y laboral a personas que viven en situación de calle. En el 2008 se instala el *Programa Abriendo Caminos,* el cual busca apoyar a las niñas, niños y jóvenes hijos de personas privadas de libertad (Larrañaga, 2015).

Estas apuestas interventivas, se sostienen fundamentalmente en la acción de profesionales que se involucran con las vidas cotidianas de los sujetos y familias. Y como ya mencionamos, este modo de hacer del Estado desafía y tensiona a estos agentes social, quienes se ven enfrentados a cumplir diversos roles al interior del campo de acción. En otras palabras, son profesionales que trabajan gestionando y movilizando la asistencia social en los marcos brindados por la asistencia.

A través de este escrito buscamos revisar la operacionalización de las estrategias que el Estado chileno ha implementado en los últimos años en el ámbito de asistencia social. Abordaremos esta noción como un objeto de estudio para la comprensión de las transformaciones tanto en las formas desplegadas como en concepciones que el propio Estado posee acerca de su rol sobre lo social. Dicho objeto interpela directamente a la disciplina del Trabajo Social, pues desafía su capacidad de deconstruir las opciones de transformación que se desprenden en esa tensión entre racionalidad neoliberal y justicia social.

El texto ha sido organizado en tres partes. En la primera proponemos un recorrido histórico-conceptual de comprensión de la asistencia como un modo de acción político bajo los principios que movilizan a un neoliberalismo instalado, comprendiéndolo como un campo de acción identificado como “lo social-asistencializado” (Rojas, 2015). En la segunda parte, profundizaremos en las visiones y experiencias de los profesionales que, desde la primera línea de acción asistencial, enfrentan dilemas y tensiones en sus prácticas. A partir de resultados de investigación, identificaremos formas en que estos profesionales resuelven dichas

tensiones y también la manera en que desafían los límites que tiene la racionalidad neoliberal de la política social contemporánea. Finalmente, en la tercera parte, desarrollamos algunas propuestas reflexivas para abrir un debate en torno a cómo el trabajo social podría posicionarse en este nuevo escenario.

Problematizando la asistencia social en el contexto sociohistórico chileno

Desde principios del siglo XX la distinción entre lo asistencial y lo social (Castel, 1995) ha estado anclada en el sentido común de los hacedores de política y en las disciplinas que se abocan a estudiar la(s) política(s) y el Estado Social (la ciencia política, la política pública, la historia social, la sociología, la antropología, el trabajo social, entre otras). En este contexto, la asistencia ha sido comprendida y significada como una forma premoderna de lo social, anclada en lo que fue la acción caritativa. Se concibe como una etapa que pareció ser superada por la seguridad social y las políticas proteccionistas desarrolladas durante el siglo XX desde el Estado. En este sentido, el lugar que ha continuado teniendo la acción asistencial del Estado ha sido poco estudiado y visibilizado como objeto de interés político y académico.

Producto de lo anterior, el trabajo que hacemos aquí de comprender estas prácticas, mostrar sus usos, lógicas y sentidos, permite, por una parte, resituar analíticamente (en ningún caso normativa o evaluativamente) la asistencia como un campo de acción existente dentro del abanico de formas de acción del Trabajo Social. Y, por otra parte, constituirla en un objeto de estudio socio-antropológico, cuyo conocimiento, permitirá entender cómo y dónde se fundan, en la sociedad actual, las interacciones que se establecen en contextos de ayuda entre los actores (asistidos y asistentes), pero también entre Estado y ciudadanos.

En las últimas décadas es posible advertir que la asistencia ha reaparecido en la escena pública y académica con un nuevo ropaje. A nivel político, su rehabilitación está ligada principalmente a la idea de Derechos mínimos sociales y/o prestaciones básicas, las cuales se han enmarcado en las propuestas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo[24] hacia la idea de instaurar un universalismo

24 Encuentro Académico "Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico" organizado por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC, 5 al 7 de octubre de 2005.

básico (Filgueira, *et al*, 2005). Estos enfoques centrados en el desarrollo de las capacidades (Sen, 1999) se justifican desde la idea de los Derechos Humanos. Se considera necesario que la sociedad provea un mínimo vital a sus ciudadanos, disponiéndose así nuevamente a debatir acerca de la legitimidad de políticas paliativas. El supuesto que permite la recuperación de nociones de la asistencia en la retórica y en la práctica contemporánea del quehacer del Estado, articula una interpretación particular de la desigualdad, centrado en la pobreza y vulnerabilidad, y sostenidos desde la racionalidad neoliberal de eficiencia que minimiza su acción directa. La lectura que se ha construido es que en sociedades en vías de desarrollo (tal como sería la chilena), la pobreza corresponde a un estado temporal de los sujetos y familias, es decir son casos límites, atípicos.

En términos académicos, desde hace no más de una década, la asistencia social se ha ido convertido en un objeto de interés investigativo, particularmente vinculado a estudios de historia social (Romero, 2007; Zárate, 2013; Illanes, 2006; Ponce de León, 2011). Su abordaje dentro de estas investigaciones ha estado ligado principalmente a la comprensión histórica de la configuración del Estado Social chileno, en donde se afirma y se revaloriza la asistencia social como sustrato del proceso de racionalización de la acción sobre lo social. Es decir, ya no como la antesala del proceso de modernización del Estado, si no como la matriz normativa y práctica de la manera como el Estado chileno ha asumido sus responsabilidades en torno a lo social y podríamos decir de modo más general en torno a la desigualdad (Illanes, 2006).

A nivel de la intervención social, se observa que desde principios de los ‘90, la idea de asistencia está presente en el discurso acerca de lo social, pero desde un sentido negativo, a través del calificativo de *asistencialismo*. Esta noción aparece como una referencia crítica a las formas de atención a las pobres implementadas durante la dictadura: un Estado social reducido que se aboca a acciones paliativas, meramente asistenciales, orientadas a superar un presentismo y no a modificar los patrones o estructuras de desigualdad, como lo serían las políticas de seguridad social. La idea de asistencialismo moviliza una crítica a la política y define indirecta y normativamente un tipo de práctica considerada inaceptable. Los trabajos existentes en esta época integran el concepto de asistencia, asociándola reduccionistamente a la de asistencialismo precisamente para oponerse y distanciarse de él y de la política subsidiaria de los ‘80 y así fundamentar una

supuesta transformación, evolución y desarrollo de una acción diferente, que será posteriormente llamada promocional.

No obstante, esta forma de aproximación a la asistencia social, históricamente en Chile -y también en América Latina- debe ser entendida en relación con el proceso de profesionalización y desarrollo disciplinar del Trabajo Social. Tal como sugiere Matus, la asistencia tradicional es una acción sistemática y racionalizada, que tendría la pretensión de superar la noción premoderna de acción filantrópica (Matus, 2008). Según la autora, se trata, al menos en términos de ideal y utopía, de una práctica que se orienta precisamente a otorgar un carácter científico y no moral a la acción del Estado, considerando que esto es expresión de profesionalización. Desde esta perspectiva, se entiende que la asistencia tradicional está asociada más con la transformación social y el progresismo que con la tradición y el estatus quo. Illanes (2006) aporta a esta idea, mostrando que el desarrollo de la asistencia de principios de siglo XX da origen a una identidad profesional, pero también a una élite profesional que desarrolla una nueva área de saber. Esto habría transformado el campo de poder político, constituyéndose un movimiento civil gubernativo (liderado por los profesionales) que desplaza a la tradicional aristocracia, y asumirá posteriormente la responsabilidad de crear el Estado Social en Chile.

No obstante, el gran valor analítico de los trabajos que en el último tiempo han hecho una recuperación de la asistencia social como objeto de estudio, revalorizando su lugar y sentido político dentro del desarrollo de un Estado Social benefactor y proteccionista, aún podemos observar que en el discurso del sentido común de la intervención sigue primando una aproximación normativa de la asistencia en su referencia al asistencialismo. En este sentido, se moviliza como concepto precisamente para distanciarse de él en función de ser interpretado como una lógica de acción asistencialista. En relación con esto, queremos advertir en este texto que esto tiene importantes consecuencias en términos de la experiencia profesional de los y las trabajadoras sociales y agentes de la intervención. Por un lado, como consecuencia con esta mirada crítica, en la formación profesional se les enseña a desistir, resistir y combatir las lógicas asistenciales. Pero, por otro lado, ocurre que, en términos de su real desempeño laboral vinculado a la acción pública, es lo que muchas veces se les solicita hacer. A pesar del deseo permanente por deshacerse de la asistencia asistencialista, ésta, como forma de trabajo frente a la pobreza y la vulnerabilidad, ha sido una forma de acción social *requerida al* y *ejercida por* el Estado y las políticas sociales.

En el contexto de las políticas sociales contemporáneas, la asistencia está siendo reactualizada, asignándosele prioridad y adquiriendo legitimidad dentro del quehacer sobre lo social. Tal paradoja veremos en lo que sigue, le plantea a los y las profesionales importantes conflictos de tipo ético y políticos ya que su formación resulta ser carente o insuficiente en lo que respecta a estas competencias. También tiene consecuencias en términos de la invisibilización y desconocimiento de la preeminencia que tiene la asistencia en términos reales en las formas cotidianas de hacer intervención social y por añadidura en términos de los efectos e impacto relativos que ésta tiene dentro del conjunto de otras formas de hacer de las políticas sociales.

La asistencia social y su reconfiguración en contexto de políticas neoliberales: "lo asistencial socializado"

A continuación, nos referiremos a *lo asistencial socializado* como un nuevo campo de acción que se despliega en el contexto de las políticas sociales contemporáneas (Rojas, 2015). Pero para esto requerimos hacer algunas precisiones conceptuales con respecto a las nociones de asistencia y de lo social que hemos venido utilizando.

Los estudios sociohistóricos acerca de la asistencia y de la creación de las primeras instituciones sociales, asocian su origen a la complejización de la estructura social a partir de la cual se habría producido un debilitamiento de la sociabilidad primaria (Castel, 1995; Messu, 1991; Autés, 2013). Robert Castel ocupa el término campo asistencial, para referirse a aquella acción cuyo objetivo es suavizar de una manera organizada, especializada las carencias de una sociabilidad primaria. La asistencia correspondería a aquella acción que se dirige a disipar los riesgos de desafiliación que produce la pérdida de vínculos comunitarios. Así entendida, la asistencia existe mucho antes que la invención de *lo social* como un dominio distinguible de lo político y lo económico (Donzelot, 2007). Por su parte, lo social, está directamente ligado al pauperismo y a la cuestión social, lo cual implica una estrecha ligazón con la experiencia socializadora del trabajo, es decir vinculado a la condición laboral. Su emergencia se ha asociado entonces a la configuración de la sociedad moderna y al desarrollo de un Estado proteccionista. Las políticas diseñadas para esto tienen como objeto último hacerse cargo de la vulnerabilidad

de masa y conducen a pensar en un modelo de seguridad. Coherente con esto, los sistemas *de seguridad obligatoria* lograron insertar una forma de acción social distinta a la asistencia. Lo social promueve un tipo de protección inédita de tipo solidarista y va a tocar a otro tipo de población que la de la asistencia tradicional. A partir de esta separación, la asistencia se asocia a la acción sobre casos límites, atípicos con respecto a la condición de trabajo.

Lo asistencia y lo social son dos conceptos y campos de acción que se vinculan con enfoques político-morales diferentes y aun cuan se han planteado en disputa, en términos teóricos y prácticos conviven, se mezclan y se articulan. Así se observa en la experiencia chilena de los últimos 15 años de implementación de políticas de tratamiento de pobres, identificadas también como nuevas políticas sociales (Lautier, 2009; Larrañaga y Contreras, 2010). Siguiendo la distinción conceptual entre lo social y lo asistencial, se observa que éstas hacen un retorno a los principios básicos de la acción asistencial asistencialista próximos a la caridad, a la voluntad de quien asiste y al establecimiento de una relación paternalista; pero institucionalizándolos como la manera en que el Estado se hace cargo de la vulnerabilidad de masa y por tanto asociándolo con mecanismos de seguridad y protección.

Al alero de los enfoques promovidos por el Banco Mundial a partir del siglo XXI, Chile, así como gran parte de los países latinoamericanos, han adoptado los discursos de la Protección Social, la Vulnerabilidad y el Riesgo como el modo concebir las desigualdades (Jørgensen y Holzmann, 2003). En términos institucionales, tal enfoque se traduce en políticas sociales que se caracterizan por formas de acción fuertemente centrada en los individuos y sostenidas en la acción directa de profesionales afectuosos y cercanos. En Chile este cambio ocurre a partir de la implementación de un programa emblemático en la superación de la pobreza como es el *Chile Solidario*. Sin embargo, al poco andar la consolidación de este enfoque se expande, impregna y se transmite de manera general a toda la acción social estatal (Rojas, 2014; Staab, 2012).

Esta política de la vulnerabilidad tiene la particularidad de que en ningún caso se orientan a trabajar sobre las desigualdades propiamente tales, sino que sobre los sujetos que parecieran portarlas. El objetivo de estas acciones es intervenir sobre los aspectos, o mejor dicho sobre las características particulares de estas familias, que se cree estarían limitando su integración social. En este sentido, lo que justifica el desarrollo de estas intervenciones, es el carácter de vulnerabilidad de las

familias y de las personas que las componen. Por otro lado, y en coherencia con el modo de concebir *el problema*, los y las agentes de la intervención se convierten en actores claves para el Estado, ya que son los brazos a través de los cuales éste podrá abrazar y sostener afectivamente a los pobres. De este modo, lo social y lo asistencial resultan fuertemente imbricados, configurando un nuevo campo de acción pública, ya no sólo dirigido a la resolución de situaciones excepcionales, si no que extensivo en cuanto a la resolución de diversos problemas sociales y en cuanto a la atención de diversas poblaciones. Se trata de formas individuales pero extensivas de abordar las desigualdades y de un modo neoliberal de hacer Estado Social que moviliza fuertes promesas pero que se institucionaliza una acción precaria e incierta.

Lo asistencial socializado tiene entonces como propósito socializar y extender las responsabilidades sobre el cuidado a otros actores, tal como la familia, en particular las madres, a través de un trabajo de incitación normativa de una conducta generalizada de ayuda y cuidado. En este sentido, es la expresión de una nueva sensibilidad y racionalidad sobre las desigualdades y sobre la gestión de lo social.

Los profesionales de la asistencia en el Chile neoliberal

Lo asistencial socializado, corresponde a un modo de hacer de la acción pública contemporánea, que se caracteriza por ser altamente sistemático, burocratizado, racional, pero a su vez personalizado, próximo, directo. Es una manera de reestablecer la sociabilidad primaria, las confianzas, los afectos, la reciprocidad, pero a través de la institucionalización de mecanismos compensatorios y condicionados que delegan la responsabilidad de lo social a los propios sujetos. Se trata de estrategias dirigidas a instalar, tanto en las instituciones públicas, como en sus funcionarios y en sus usuarios, una actitud o disposición de ayuda. Así, el rol de los profesionales de la asistencia se vuelve crucial en la puesta en escena de lo asistencial socializado, porque son precisamente los profesionales de la acción asistencial quienes encarnan los discursos de la acción pública -la mirada del riesgo, el enfoque de derechos, el empoderamiento individual- y la traducen en la esfera privada de la vida de las poblaciones focalizadas a través de diversas técnicas de intervención social tales como la visita domiciliaria o la realización de encuestas socioeconómicas. Los profesionales de la asistencia, de esta manera,

operan como los mensajeros entre el Estado y las poblaciones focalizadas, llevando y trayendo discursos y configurando en ese espacio de interacción una forma de ver "otra" que da cuenta de las formas en que se produce y se reproduce lo social (Lendvai y Stubbs, 2007).

Al analizar el lugar de los profesionales de la asistencia en estos procesos de producción y reproducción de lo social, se requiere observar con detención la manera en que se han venido produciendo los procesos de profesionalización -en general- bajo los principios neoliberales, para luego examinar la posición y las condiciones de las profesiones involucradas en procesos de intervención asistencial en particular. En este sentido, reconocemos cuatro dinámicas que, en tanto pilares del neoliberalismo, han dado forma a los procesos de profesionalización: privatización, despolitización, precarización y constitución del *self* emprendedor. La privatización de la acción del Estado y en específico, la privatización del sistema educacional chileno, ha traído como consecuencia la proliferación de escuelas de formación universitaria, centros de formación técnica e institutos profesionales que operan en un marco de desregulación y que, por lo tanto, no necesariamente cumplen con estándares de calidad en la formación profesional ni obedecen a las demandas de la sociedad en términos de las profesiones requeridas para el desarrollo (Rodríguez, 2012). La formación profesional se sitúa, desde esta lógica de mercado, como un bien de consumo, donde se aspira a "producir" profesionales a gran escala, desmarcándose del sentido de dicha producción.

Por otra parte, la despolitización, entendida como el silenciamiento de referentes ideológicos y éticos que guían la formación profesional, conlleva necesariamente la tecnificación del ethos profesional -profesionales como técnicos, competentes en la aplicación de protocolos e instrumentales específicos pero desprovistos de análisis crítico y posición política frente al ejercicio de su profesión y sus consecuencias en términos de producción de lo social (Cazzaniga, 2014). En tercer lugar, encontramos la precarización de la condición laboral. Este aspecto se vuelve crucial en la configuración de las profesiones en el escenario actual. Inestabilidad y desafiliación refuerzan la pérdida de sentido del ejercicio profesional, lo que se traduce, por ejemplo, en el alarmante aumento de estrés laboral y problemas de salud mental vinculados a la relación que establecen los individuos con su trabajo. Estrechamente relacionado a ello, encontramos la idea de *self* emprendedor, que constituye el corazón de la racionalidad neoliberal (Eagleton- Pierce, 2016): los

profesionales se deben autogestionar, deben emprender para surgir, deben rendir al punto de ser merecedores del -precario- lugar que ocupan. En esta convicción reside precisamente la contradicción neoliberal, pues es el neoliberalismo el que nos culpa y el que nos libera, al mismo tiempo. Como plantea Han (2014), el profesional es un empresario, hoy cada uno es un trabajador que se explota sí mismo en su propia empresa, y la lucha de clases ahora es una lucha de clase interna de cada uno consigo mismo. La gubernamentalidad neoliberal encuentra su núcleo en una empresa critica, en la autonomía, la autorresponsabilidad y empatía (Bröckling, 2015).

Con la implementación del Sistema de Protección Social en Chile, estas dinámicas que configuran la acción profesional en el escenario neoliberal se han visto exacerbadas. La desproporcionada cantidad de familias que cada profesional debe atender, las bajas remuneraciones, la contratación a honorarios -que deja sin cobertura de salud ni previsión social a los profesionales-, y la alta rotación profesional, son solo algunos ejemplos de ello. La retórica neoliberal envuelve con dobles mensajes a los profesionales de la acción asistencial: los profesionales son 'los brazos del Estado', son los 'mensajeros' y 'el rostro humano' de la política asistencial en el hogar de las familias -el espacio de intimidad por excelencia-, y por lo mismo, se espera de ellos que establezcan relaciones cercanas y de confianza que sienten las bases para el éxito de la intervención. Sin embargo, los profesionales -especialmente aquellos que implementan la política asistencial en la primera línea de ejecución- son comprendidos precisamente en esos términos: como ejecutores de un diseño ya establecido y que es prácticamente insensible a sus contribuciones, a su mirada desde la intervención en juego.

Este doble discurso sitúa a los profesionales dedicados a la acción asistencial en un lugar contradictorio. Hallazgos preliminares de un estudio actualmente en curso[25] permiten

acercarnos a esta problemática a partir de los relatos de profesionales que implementan programas sociales que forman parte del Sistema de Protección Social. Hemos seleccionado dos elementos de análisis que permiten observar con mayor detalle y profundidad la situación de los profesionales dedicados a implementar la acción asistencial en el Chile contemporáneo, su tensión con los preceptos neoliberales y las posibilidades, desde este lugar, de desarrollar

25 Proyecto "Intervención interprofesional en los programas pro-integralidad: una contribución al public engagement". Fondecyt Iniciación 11160538.

iniciativas contrahegemónicas. El primero, dice relación con el choque de lógicas de intervención -los marcos institucionales vs. las perspectivas de los profesionales- y el segundo, con la propia subjetividad de los profesionales en tanto interventores y sujetos de intervención al mismo tiempo.

El choque de lógicas de intervención asistencial

Al igual que en otros países de América Latina, el discurso asistencial en el Chile contemporáneo está explícitamente basado en los preceptos del Banco Mundial en materia de superación de la pobreza (Álvarez Leguizamón, 2012). El discurso sobre riesgo, vulnerabilidad y protección aparece en todas las bases técnicas y guías de implementación de programas sociales. Esta lógica centra la intervención en la responsabilidad individual de las familias focalizadas y en la capacidad que estas tienen de desarrollar y potenciar sus capacidades para ejercer sus derechos y superar así su situación, lo cual es incorporado también en el repertorio discursivo de los profesionales. Sin embargo, también es posible apreciar cómo la adopción de este enfoque genera incomodidad e incluso resistencia en algunos profesionales.

A esta reflexión subyace un problema medular, que tiene relación con la reducción de no solo de la noción de familia y de la feminización del bienestar (Palma, 2016), sino con la despolitización de la intervención propia de la racionalidad neoliberal. La mirada estructural de la pobreza que muchos profesionales sostienen queda fuera de lugar, pero sin embargo algunos de ellos también son capaces de incluir estrategias que dan cuenta de una lógica de intervención contrahegemónica.

Las posibilidades de desarrollar iniciativas que desafíen los discursos oficiales es un elemento clave en la subjetividad profesional y en el autorreconocimiento de los propios profesionales como actores con posibilidades de ejercer presión, desviar el sentido de la intervención, añadir propósitos ‘no oficiales’, entre otras acciones que han sido caracterizadas como contrahegemónicas en la literatura sobre intervención social (Lipski, 2010; Strier y Bershtling, 2016). El autorreconocimiento del profesional que implementa la política asistencial como un actor dotado del poder de dar forma a la propia política también lleva consigo la producción de “efectos no esperados” de la intervención, tales como la reconstrucción de la subjetividad profesional desde la identidad con su objeto de intervención.

El segundo elemento de análisis se relaciona a la autoimagen que los profesionales de la asistencia construyen sobre sí mismos en su propia reflexividad. La construcción de subjetividad profesional en este sentido aparece como un trabajo recursivo, donde los profesionales se observan en tensión (desde la identidad y la diferencia, es decir, en clave de contradicción) con las familias que participan de la intervención. El reconocimiento de la precariedad que enfrentan en tanto trabajadores y su propia vulnerabilidad en el contexto del neoliberalismo descarnado, pone a los profesionales que intervienen mucho más cerca de los "intervenidos" que del Estado que los mandata a intervenir.

Es posible observar claramente la retórica neoliberal del emprendimiento en el discurso profesional, quien se ve a sí mismo frágil y precarizado, casi como las familias con las que trabaja. Las diferentes exigencias que enfrenta el profesional de la asistencia parecieran llevar a este a centrar su incomodidad contra sí mismo, por no satisfacer las expectativas de la "tiranía de la autorresponsabilidad" que, junto a la dinámica de la obediencia y la culpa, profundiza "el abismo entre la exigencia a los individuos y sus esfuerzos siempre insuficientes" para los parámetros neoliberales, en el decir de Bröckling (2015).

La pregunta que surge entonces se refiere a cómo socavar esta lógica neoliberal que agobia y limita a los profesionales dedicados a implementar la asistencia en el Chile contemporáneo. Siguiendo a Judith Butler *et al* (2016), sostenemos que es precisamente el discurso de la vulnerabilidad y el riesgo, fundante de la racionalidad neoliberal de la protección social, el que puede ayudar a hacer emerger y nutrir actos contrahegemónicos. Para avanzar en esa línea se requiere reactivar el debate sobre profesionalización y asistencia social a nivel país y en vinculación con otras experiencias latinoamericanas y a nivel mundial, las cuales, en esta misma línea, intenten encontrar las fisuras de la acción asistencial por las cuales se puedan introducir acciones alternativas que doten de un sentido crítico, y fundamentalmente, de "un sentido", a la intervención asistencial desde la perspectiva de sus actores.

Reflexiones Finales

Transformación social y asistencia tradicional han configurado una diada discutible en los procesos de diseño y ejecución de las políticas sociales de América Latina en Chile. Es posible rastrear su presencia como parte de la racionalidad neoliberal

que se instala propiciando un desarrollo que no es igual para todos, y que, por ende, se generan dispositivos que apuntan a la incorporación de los sujetos en los beneficios del desarrollo económico, como aspecto central del bienestar. La asistencia, desde esta lógica, se conforma como parte de un sistema político que ordena y gobierna desde una ideología evidentemente hegemónica, que exige a las y los profesionales involucrados en su desarrollo una formación técnica particular. La asistencia como parte del sistema político, fomenta una comunión en torno a procesos de desarrollo parciales y esquivos, que sostienen una lógica de mantención social escondiendo entre medio de las promesas de bienestar para todos. De esta forma, la asistencia (desde una mirada tradicional) se presenta como parte de un sistema complejo, en donde una serie de lineamientos que se constituyen en pos de alcanzar los idearios comprometidos. Ese accionar ha sido un elemento fundamental para relacionarse con las desigualdades sociales, tanto para sobrellevarlas como para mantenerlas.

Las políticas construidas en las lógicas tradicionales han desafiado el quehacer de las y los interventores. El andamiaje en torno a un sistema de ordenamiento particular también trae consigo el requisito del desarrollo de una técnica que aporte a concretar esos procesos. Diferentes disciplinas se han visto involucradas en pos de comprender, cambiar y transformar estos escenarios para abordar esta maquinaria que combina el progresismo, la idea promesa de bienestar, las nociones de superación, en medio de un modelo que tiene la fuerza de mantener un estatus quo que se sostiene en la promesa incumplida nacida en la modernidad.

La fuerza que posee el neoliberalismo en los procesos de instalación de políticas asistenciales logra conjugar una serie de elementos que pueden ser *analizados* desde diversas perspectivas. Dichos elementos se aprecian en las orientaciones que surgen desde los niveles centrales, marcando indicadores, acciones e incluso resultados, según los imperativos que el Estado ha indicado para su gobierno. Se conjugan de esta manera aspectos materiales y no materiales, que se ven influidos por las condiciones que se desprenden de la declaración de estos ejes. Aquí apreciamos cómo apuestas transformativas asumen en su quehacer los aspectos ideológicos que se han discutido en estas páginas, tensionando el quehacer de las y los profesionales desde los espacios de implementación cotidiana.

De esta forma observamos cómo los principios neoliberales logran conjugar estructuras, ideologías, técnicas, como otros elementos en pos de conseguir sus metas particulares. La apuesta de la que hacemos referencia asume un poderío que

se instala en las subjetividades de los sujetos sociales involucrados (como también en los aspectos materiales). La conjugación de los principios mencionados permite visualizar cómo se ha instalado una producción y reproducción de miradas que se entrelazan para comprender y desnaturalizar ejes centrales del quehacer, como también, utilizarlo como la comunión de elementos que se movilizan en escenarios de transformación.

Esta noción posibilita comprender como las y los profesionales que están involucrados en estos procesos, han desarrollado procesos técnicos, reflexivos, dinámicos y de resistencia frente a estas instalaciones.

Constatamos que la racionalidad neoliberal ha colonizado las lógicas de asistencia (en su diseño como operativa), lo cual no tiene que entenderse como una condena en la cual el estatus quo se mantiene. Dentro de los espacios de acción, las y los profesionales han construido conciencias que generan un conjunto de críticas en torno a esta racionalidad neoliberal. Este proceso se ve acompañado por la aparición de un conjunto de prácticas contrahegemónicas que buscan romper con mandatos de instalación de manera que aporten a las apuestas de bienestar que se han comprometido en los procesos de trabajo con aquellas/os que se encuentran experimentando las caras más complejas de este sistema. Como interventores sociales, las y los trabajadores sociales, han desarrollado acciones de resistencias a estos procesos de mantención desde los saberes que han ido produciendo en su relación con los diversos elementos que componen el dispositivo de intervención. No se escapan de los elementos que constituyen un sistema particular, sino que los tensionan y direccionan para generar reflexiones que se nutren con la praxis que se desarrolla en sus ámbitos de acción.

Las decisiones en torno al quehacer profesional se revisan en tensión constante, se centran en las encrucijadas de lo cotidiano. Este conjunto de elecciones se vivencia desde un cuestionamiento constante en donde se tensan las responsabilidades con la operatoria de las políticas con aquellos aspectos particulares de los ámbitos cotidianos. Hay una conjugación de subjetividades, se visualizan las apreciaciones de aquellos con los que trabaja (individuos, usuarios, familias, entre otras) con las propias.

Es en esta coyuntura en donde la formación de las y los profesionales toma una relevancia particular, pues se liga a las ideas y posibilidades que se concretizan en los espacios de los dispositivos interventivos. La asistencia es parte de este dispositivo no se le ha de rechazar por la tradición imperante que se le ha

atribuido. Es por ello por lo que la historización debe ser parte de estos procesos de aprendizajes, pues se deben compartir las claves que contextualicen la asistencia como un quehacer contemporáneo que aporta a la transformación social. Ligar la asistencia a procesos de mantención de un sistema de corte conservador, solo disminuye las posibilidades de acción de las y los profesionales. Si la formación sigue trasmitiendo que lo asistencial es *solamente* aquello que se vincula a situaciones de privatización, desregulación y despolitización, se merman las posibilidades críticas en torno a la instalación de dispositivos interventivos contemporáneos.

Surge aquí un desafío contemporáneo de un accionar crítico, en donde la asistencia se visualizada como un espacio de resistencias al modelo hegemónico, y se construya desde esos espacios posibilidades de transformación rompiendo con las nociones tradicionales con las que se ha trabajado. Aquí se espera discutir en torno a las posibilidades que brindan acciones asistenciales en pos de un ejercicio crítico y discrecional de las y los profesionales. No se aspira a un diseño asistencial, sino que desde esos escenarios provocar las transformaciones que se requieran.

La formación en trabajo social tiene la posibilidad de historizar estas nociones, situándolas en relación con las cuestiones sociales que se construyen según los contextos, espacios y temporalidades específicas. Las acciones asistenciales no tienen por qué representar un conservadurismo sin argumento, sino que construir un lugar donde se aprecie las posibilidades de generar desde estas instancias, acciones contrahegemónicas.

La asistencia puede ingresar a las nociones de dispositivo, tensionándose con los diversos elementos que lo componen, desde esa lógica puede romper con las ideas que la dejan instalada en los procesos conservadores y/o tecnicistas, que no se comprometen con las transformaciones. La apuesta por la formación crítica desafía la posibilidad de incluir dichas acciones como eje en las construcciones de nuevas formas de concebir y operacionalizar las acciones interventivas.

Lo anterior se relaciona con la posibilidad de fortalecer un Trabajo Social que permita asumir lógicas de resistencias en pos de transformar lo social. Las acciones se elaboran desde los espacios que se constituyen brindando sitios específicos, considerando las condiciones materiales e inmateriales que se poseen para su desarrollo.

Bibliografía

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. (2012). “Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la nueva cuestión social”. En ANDRENACCI, L. (org.). *Cuestión social en el Gran Buenos Aires*. Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Ediciones Al Margen. pp. 143-163.

BRÖCKLING, U. (2015). *El self emprendedor. Sociología de una forma de subjetivación*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago.

BUTLER, J., GAMBETTI, Z., & SABSAI, L. (eds.). (2016). *Vulnerability in resistance*. Duke University Press, Londres.

CASTEL, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard, París.

CAZZANIGA, S. (2014). De lo crítico, intelectuales y trabajadores sociales. *Revista Intervención* nro. 3*,* pp. 30-36.

DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Nueva Visión, Buenos Aires.

EAGLETON-PIERCE, M. (2016). *Neoliberalism: key concepts*. Routledge, Londres.

HAN, B. (2014). *Psicopolítica*. Herder, Madrid.

JØRGENSEN, S. y HOLZMANN, R. (2003). “Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá”. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública* [en linea] 2003, 21 (enero-junio).

LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (2010). “Chile Solidario y el Combate a la Pobreza”. En LARRAÑAGA, O. y CONTRERAS, D. (eds.). *Las nuevas políticas de protección social en Chile.* Uqbar, Santiago.

LAUTIER, B. (2009). “Gouvernement moral des pauvres”. En BORGEAUD-GARCIANDIA, B., LAUTIER, R. PEÑAFIEL y TIZZIANI, A. (dirs.). *Penser le politique en Amérique Latine*. Karthala, París.

LENDVAI, N. Y STUBBS, P. (2007). *Policies as Translation: situating trans-national social policies. Policy Reconsidered: meanings, politics and practices*. Policy Press, Bristol. pp. 173-189.

MUÑOZ ARCE, G. (2016). “El lugar de enunciación y estrategias de intervención social: nudos críticos en el abordaje integral de fenómenos sociales complejos”. *Revista Intervención*, nro. 6, pp. 29-37.
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile. Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (2014). *Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica.*
RACZYNSKI, D. (1992). *Políticas sociales en Chile: origen, transformaciones y perspectivas*. CIEPLAN, Santiago.
RODRÍGUEZ, E. (2012). “La educación superior en Chile y el rol del mercado: ¿culpable o inocente?”, en *Revista Ingeniare*, nro. 20. pp. 126-135.
ROJAS, C. (2014). Sexuación y Subjetivación en las prácticas de asistencia en Chile. *Revista Cadernos de Pesquisa*, nro. 152. Brasil.
ROJAS, C. (2015). *Reconfiguration de l’État social dans le Chili néolibéral. Une ethnographie des pratiques d’aide*. Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología. IRIS-EHESS. Bajo la dirección de Didier Fassin. París.
SEN, A. (1999). *Development as Freedom*. Anchor Books-Random House, Nueva York.
STAAB, S. (2012). “Maternalism, male-breadwinner bias, and market reform: Historical legacies and current reforms in chilean social policy”. En *Social Politics*, nro. 19. pp. 299-332.
STRIER, R. & BERSHTLING, O. (2016). “Professional resistance in social work: counterpractice assemblages. En *Social Work*, nro. 61. pp. 111–118.

La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente

Claudia Krmpotic[26]

Introducción

El objetivo de esta contribución es describir y analizar los grandes trazos que caracterizan la intervención asistencial desde el Estado argentino en los inicios del siglo XXI, a partir de una lectura situada en un contexto de reconfiguración política regional, que algunos se adelantan en pautar como de retorno neoliberal. Dicha trayectoria nos invita a problematizar la tendencia hacia la *flexicurity* -conjunción de flexibilidad laboral y seguridad social- por un lado, y el desarrollo con inclusión social por otro, lema que caracterizó el discurso de las políticas sociales en el transcurso de la recuperación de la crisis de 2001.
A mi juicio, el período revela más bien una línea de continuidad entre la política de mínimos o básicos que, junto a los fondos de inversión social, se inician en América Latina en los '90. Aquellas iniciativas se materializan luego en los programas de transferencias condicionadas (en adelante, PTC), se consolida en la noción de 'piso de protección social' (OIT, 2012). Implican distintas formulaciones

26 Docente de la Carrera de Trabajo Social de la UBA. Investigadora Independiente, Centro Argentino de Etnología americana, CONICET (Argentina).

que responden a la carencia de ingresos, las que se inscriben en un continuum que va desde las acciones para enfrentar el riesgo de exclusión (como el caso de la renta mínima de inserción o la asignación universal por hijo) hasta -en el otro extremo- el caso de la renta básica o ingreso ciudadano universal, como ha sido reconocido por ejemplo, en el artículo 1.3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes[27], aprobada en la Conferencia de Monterrey de 2007 en el marco del Fórum Mundial de las Culturas. Las distintas experiencias presentan un modo original de conjugar categorías económicas y garantías jurídicas para fijar estándares aceptables en la regulación del bienestar.

La indagación recorre un corpus que incluye piezas documentales del discurso oficial como bibliografía reciente que da cuenta de resultados de investigación sobre la cuestión, en particular referida a los efectos del Programa Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, creado mediante Decreto 1602/09. La profusión de estudios sobre la AUH y su notoria popularidad denota la relevancia que los investigadores le han otorgado en cuanto medida de trascendencia, lo que pone en evidencia su eficacia simbólica en el intento de ligar la asistencia a la realización de derechos de ciudadanía. La bibliografía basada en investigaciones desde el Trabajo Social ha sido intencionalmente puesta en foco, toda vez que resulta de interés para el desarrollo de la cuestión asistencial, condición histórica de su emergencia como profesión.

Por cierto, que la tarea interpretativa no es sencilla debido a la heterogeneidad de interpretaciones teóricas y la presencia de modelos heteróclitos en materia de políticas sociales, rasgo que no se hacía evidente en las décadas del desarrollo unidimensional y auge de los Estados de Bienestar a mediados del siglo XX (Krmpotic, 2017 y 2016). Este señalamiento -sustentado en una mirada postcolonial de la que en parte me nutro- permite advertir distorsiones conceptuales en la medida que no somos sociedades ni modernas ni arcaicas, ofreciendo aquella imagen discordante de la modernización (Lomnitz, 2005), que nos hemos desarrollado bajo los patrones de un capitalismo colonial/moderno (Quijano, 2012), y que la condición de periferia define nuestro papel en el sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 1999).

27 El texto señala que el derecho a la renta básica asegura un ingreso monetario periódico incondicional, a toda persona, con independencia de su edad, sexo, orientación sexual, estado civil o condición laboral, el derecho a vivir en condiciones materiales de dignidad, independientemente de sus otras fuentes de renta, adecuado para permitirle cubrir sus necesidades básicas.

Finalmente, una última nota a propósito de los resultados de las políticas en el mundo real. Acerca del impacto sobre los sujetos, familias y sectores sociales, resulta irrisorio referirnos a pobres, vulnerables o desocupados en general. Conceptos como los de fragmentación social, dualización societal, desintegración social nos llevan a reconocer en la actualidad local y regional una segmentación social en al menos tres economías: a) el grupo que recibe mínimos asistenciales, jubilaciones y pensiones, y trabajadores de bajos ingresos; b) el sector de la producción y consumo internos; y c) el de alta productividad integrado al mercado global; o dicho de otra manera, la economía de los bienes públicos, la economía de la reciprocidad (asociativa y solidaria), y la economía monetaria (Abélès, 2008; Burkún y Vitelli, 2005). Ello acentúa las diferencias sociales, y concomitantemente las ficciones institucionales y la desigualdad, incide sobre las evaluaciones de resultados e impacto habida cuenta de dicha diferenciación de condiciones de vida, y fundamentalmente de expectativas sociales. Descripción que a nivel global recoge Fraser observando una política de bienestar posfordista que construye cursos de vida diferentes para cada uno: "el resultado es una nueva clase de gubernamentalidad segmentada de autorregulación: responsabilizada para algunos y de represión abierta para otros" (2003:31); con zonas hiperconectadas y competitivas que coexisten con grupos marginales de sujetos sin aspiraciones ni porvenir.

Al respecto, América Latina detenta el triste privilegio de ser la región más desigual del planeta en términos de desigualdades de ingreso[28]. Si bien las políticas recientes en Argentina consiguieron extender la educación popular, incrementar la escolarización y la salud infantil, elevar el salario mínimo, reducir diferencias salariales por calificación como por género, y ampliar derechos sociales[29], la disminución general de la desigualdad ha sido modesta dadas las

28 Se enfatiza este aspecto, por cuanto en relación con otras dimensiones, hay regiones que tienen peores desempeños.

29 Se registra una mejora del Índice de Desarrollo Humano, el cual pasó de 0.777 en 2008 a 0.804 en 2011, mientras que, en 2014, Argentina alcanzó el primer puesto en América del Sur con 0.836. También la caída de la desigualdad ha sido generalizada en América Latina, y en el caso particular de la Argentina a partir del 2002-2003: entre 1991y 2002, el coeficiente de Gini aumentó del 0.4652 a 0.5326. Luego de la crisis del 2000, dicho coeficiente cayó del 0.5326 en 2002 a un 0.4486 en 2009. No obstante, si bien la cuestión de la desigualdad económica no es menor, hay otras dimensiones de la desigualdad que no arrojan los mismos resultados, o en todo caso, se presentan más controvertidos, como en el plano de la desigualdad educativa. Contrastan algunos indicadores relevantes como el que refiere a la educación, rubro en el que se pasó de una inversión del 3.64% del PBI en 2003 a 6.50% en 2012, orientando recursos a la inserción

escasas modificaciones en el 10% más rico, así como la falta de freno a los flujos ilegales como debido a la corrupción estatal-empresarial, lo cual reduce el impacto redistributivo de las medidas en su conjunto.

Algunos marcadores del programa asistencial argentino

Trataré en este material la asistencia en términos de organización institucional, no como vínculo asistencial. Si bien los rasgos de los intercambios interpersonales entre quien da y quien recibe se reflejan e imprimen en los mecanismos institucionales, estos últimos encuadran decisiones que superan las relaciones de proximidad, e incluso son emergentes de una dinámica global, tanto doméstica como interméstica. Instituciones gubernamentales que en el siglo XXI se ven particularmente interpeladas tanto desde arriba como desde abajo. Así se refiere Donati (2004) por un lado, a la presiones y requerimientos de la globalización, y por otro, a las demandas de los movimientos sociales de reivindicación (*grass roots movements)*, conflictos que se vivencian en el cotidiano institucional.

I.a- Ubicaré el análisis en relación con la **matriz socio-asistencial argentina** (Krmpotic, 2002)[30] lo que permite situar lo asistencial como aspecto fundante de las modernas políticas sociales en el país, y resultado de la evolución de la ayuda social a partir del reconocimiento de una razón de Estado: primero mediante una intervención indirecta, a través de organizaciones de la sociedad civil, y luego de manera directa con la expansión estatal. Esto último ocurre entrado el siglo XX en el marco de un contexto mundial en el que la justificación de las medidas asistenciales y una mayor intervención estatal viene de la mano de la renovación

---

educativa de los sectores populares y realizando una fuerte inversión en universidades y en investigación científico-tecnológica. En política social la Asignación Universal por Hijo alcanzó en 2011 a unas 3.5 millones de personas, llegando al 30% de los menores de 18 años, prestación que a partir de 2011 se amplió con la asignación por embarazo. Se conquistaron nuevos derechos civiles como el matrimonio igualitario, convirtiendo a la Argentina en el primer país de Latinoamérica en reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo, junto a la Ley de Identidad de Género, la que permite a toda persona la rectificación registral del género y el cambio de nombre.

30 Desde una mirada de larga duración que desarrollo en la tesis doctoral, denomino 'matriz socio-asistencial argentina' a la institucionalización del modelo de beneficencia privada en la órbita pública, a partir de la secularización de las instituciones de ayuda social de cuño religioso, y por lo general resistente -por diversas razones- a incorporar la lógica jurídica como técnico-científica en tanto aspectos sobresalientes de la estatidad moderna.

del capitalismo, es decir, del neoliberalismo. Al decir de Foucault (2007:206) se introduce "un Estado de derecho en el orden económico, presente en la intervención económica legal del Estado en el New Deal norteamericano y, en los años siguientes, en toda la planificación de tipo inglés", dando así forma a los regímenes de bienestar desarrollados con sus variantes en economías capitalistas del Norte como del Sur durante el siglo. La acción de gobierno es vista como un prestador de reglas para un juego económico entre individuos y empresas con el fin de evitar la fatal tendencia al monopolio, la concentración como resultado de la competencia, y la generación de desigualdades persistentes (Tilly, 2000; Schumpeter, 1984). No necesariamente supone un control económico-social hacia un orden o modelo deseado establecido, lo que distinguirá experiencias con mayor o menor grado de intervencionismo político, aunque siempre orientando la acción gubernamental hacia la regulación social: sea de los conflictos, de las irregularidades de la conducta, o de los perjuicios provocados por unos a otros. Dicha función de regulación implica además una ampliación de la arena jurídica, expandiendo la práctica del arbitraje en el marco de las reglas de juego imperantes.

I.b- Reconociendo en el **neoliberalismo** una transformación de la economía-mundo capitalista a inicios del siglo XX, va de suyo, que la historia particular de los países muestra indicios de etapas, que en términos locales se ha descripto en general, como un liberalismo clásico inicial, luego el Estado social, para llegar a fin de siglo al Estado postsocial o neoliberal. Prefiero no obstante comprender desde una mirada de más largo alcance, las vicisitudes de: i) el **liberalismo real**, y ii) las políticas sociales como **mecanismos de regulación social**. Respecto de lo primero, ilustra la afirmación de Ezcurra (1998) acerca del neoliberalismo como un paradigma cambiante. Ello supone etapas evolutivas del liberalismo real y su *aggiornamiento* conservador en los 90'. Dicha ideología plasmó en su etapa estatal -en sintonía con las agencias del sistema Bretton Woods- una dimensión clave como la globalización económica en tres ámbitos: el crecimiento del comercio mundial a mayor ritmo que la producción desde 1945, la internacionalización del proceso productivo dentro de las corporaciones transnacionales, y la conformación de un mega mercado financiero acompañando la mundialización, esto es, la circulación de bienes y personas a escala planetaria. Si bien es cierto que el compás de los cambios fue disímil en el escenario local, el ideario se introduce de manera ostensible como denotan los rasgos presentes en el primer gobierno

peronista y la inserción argentina en el concierto mundial de naciones desde la 'tercera posición'. Respecto de la regulación social, desde los orígenes del capitalismo estuvo presente la preocupación por la autoprotección de la sociedad frente a las incertidumbres del mercado autorregulado. Polanyi (2001) -entre otros- demostró de manera convincente para el estudio de época, las tensiones existentes frente a la liberalización de los factores de producción -en particular del trabajo- ilustrando tanto la emergencia de controles y salvaguardas a la población a través de los Acuerdos de Speenhamland (1795)[31] vigentes hasta la Enmienda a las Leyes de Pobres (1834) ante el avance mercantilizador, sea a través de medidas que incentivan la búsqueda activa de empleo, o, por el contrario, la desalientan bajo la preferencia de vivir bajo subsidio aun en niveles mínimos. En cualquier caso, todos mecanismos de regulación social, entendiendo por tal a la protección contra los riesgos y la regulación de las actividades de producción y prestación de servicios para garantizar el bienestar de la población (Jordana, 2006). Visto así, las políticas sociales forman parte de los instrumentos de regulación social y contienen tanto medidas de coacción efectiva como aquellas que generan incentivos, no sólo penalización (May, 2002).

I.c- La **asistencia social** forma parte del conjunto de mecanismos de protección social[32]. En particular, una vez que se ha ampliado el abanico de derechos reconocidos en la llamada ciudadanía social, la asistencia pasa a ser un complemento del sistema de seguridad social de carácter contributivo como de otras políticas sectoriales. Sostenida en la misma lógica condicional de los riesgos previsibles (si 'x' entonces 'y') la asistencia se define como la atribución o transferencia de un recurso, sea en dinero o en especie, para las personas

31 Estos instrumentos se conocen como las primeras formas de la política social. El sistema Speenhamland tenía como finalidad la de complementar las rentas de las familias jornaleras mediante un subsidio que sería financiado con un impuesto negativo sobre la renta de los contribuyentes. Se fijó como referencia un nivel de ingreso mínimo que variaba según el número de miembros de cada familia y el precio del grano en el mercado. Como contrapartida, fue limitado a partir de la Enmienda a las Leyes de Pobres.

32 Es decir, los dispositivos institucionales y sus fundamentos jurídico-políticos que una sociedad ordena, con el fin de integrar al conjunto social a aquellos grupos excluidos, y de ese modo alcanzar y mantener un grado de cohesión social tolerable para la sociedad. Utilizo la noción de mecanismo pues es de menor alcance que la noción de modelo teórico, pero más que una mera descripción, y puede servir de guía para comprender otros casos similares o diferentes. Si bien no puede aplicárselo universalmente para predecir ciertos acontecimientos sociales o resultados, puede ser útil por cuanto es capaz de representar una cadena causal, suficientemente general y precisa como para aplicarla a otras situaciones.

que presentan privaciones, sin la contrapartida del trabajo. Si bien atiende a determinados segmentos sociales es de carácter universal pues responde a criterios éticos derivados de las exigencias propias de la condición humana. Como detallé en otro lugar "si la situación de pobreza a la que da respuesta es considerada en términos absolutos como una situación de privación extrema, entonces tendremos una política de asistencia social 'estricto sensu' dirigida en forma circunstancial, con carácter de urgente y en general sin encuadre legal, a la sobrevivencia de las personas cuyo mínimo vital se encuentra amenazado. En esta óptica la asistencia social es claro sinónimo de emergencia. Si en cambio, nos referimos a una noción de pobreza relativa y aceptamos un patrón de necesidades básicas cambiante de acuerdo al nivel de desarrollo de la sociedad y del bienestar alcanzado por el conjunto, estaríamos definiendo una asistencia social 'lato sensu' con características que combinan un criterio genérico en la atención y específico en cuanto a la definición de su población objetivo (al contrario de las políticas sociales sectoriales que son genéricas en cuanto a la población objetivo y especificas en la atención). En esta perspectiva, la asistencia social incluye acciones que generan un encadenamiento positivo para que se desplieguen otras políticas sectoriales" (Krmpotic, 2004:110).

I.d- De dicha conceptualización se desprende que cuando la valoración de las necesidades se rige por criterios cuantitativos (monetarios) que nos acercan a una interpretación de la pobreza absoluta y de recursos materiales, la asistencia se convierte en garantía de un mínimo vital en un tiempo 't' (la situación de emergencia). No hay que esperar más de la asistencia que lo concreto a su alcance. En materia de asistencia, el énfasis en los ingresos como variable central para la solución de los problemas se enfrenta con interpretaciones más complejas de la desigualdad -a las que suscribo- y las que Therborn (2015) ha clasificado recientemente en desigualdades de 'recursos', desigualdades 'vitales' relacionadas con la vida y la salud, y 'existenciales' con relación a la libertad y el respeto, reflejando la triple dimensión de los seres humanos: como organismos, personas y actores.

I.e- La política asistencial acompaña a la política del trabajo y a la política de servicios sociales universales, las tres esferas en que se desenvolvió el Estado moderno argentino frente a los desafíos del desarrollo económico y social, con

sus variantes históricas desde 1880 a esta parte (Soldano y Andrenacci, 2006). La novedad en la actualidad regional y local es que los programas asistenciales han incorporado la retórica de los derechos entre sus fundamentos generales y objetivos redistributivos, al tiempo que mantienen criterios de focalización en la pobreza extrema y en los vulnerables (con las ambigüedades que el término implica). También hay que notar que son casi nulas las consideraciones especiales hacia la población rural[33], lo que agrega injusticia en la asistencia a la población criolla, indígena y afroamericana bajo ese modo de vida.

I.f- Dada la segmentación del mercado de trabajo y su reducción en virtud de los modos productivos, la opción asistencia o empleo pierde sentido. Ahora se trata de 'asistencia o asistencia' en el marco de una perspectiva de derechos, pero -paradójicamente- relacionada a una desregulación de la solidaridad social y relegada a la esfera de la política de la vida individual (Bauman, 2008). Ya no se trata de asistir al ejército industrial de reserva (por traer al ruedo un concepto emblemático) sino a una infra clase de los marginados sociales, todo lo cual explica las razones de su actual centralidad y debate. En cualquier caso, más que una erosión del funcionamiento de la seguridad social, enfrentaríamos una asimilación a la informalidad en detrimento de las bases contractuales de un sistema distributivo que acompañó la reconstrucción de posguerra, el pacto social y el optimismo desarrollista (aquellos 'treinta años gloriosos') hasta 1970. Obliga a distinguir entre un derecho al trabajo y el derecho a un ingreso[34].

I.g- Por último, una mención al debate ideológico en torno del carácter de lo asistencial. Quizás sea oportuno dar un giro a la cuestión, desvinculando el carácter conservador o transformador del actor: es decir, revisar aquello de 'lo estatal' siempre visto como 'progresista', y 'lo filantrópico' o 'lo religioso' como necesariamente 'conservador'. A estas alturas diversos estudios dan cuenta de lo falaz de tales asociaciones. En todo caso, el valor agregado de 'x' programa asistencial estará dado por su mayor, menor o nula contribución a la reducción de la distancia entre estratos sociales y eficacia en el reconocimiento de la dignidad

33 Como hemos visto en la investigación propia en el ámbito Mercosur, esto ocurre salvo algunas excepciones en Brasil y Paraguay.

34 Un buen punto de partida para el análisis desde las teorías del derecho, lo constituye el texto de Rey Pérez (2016).

humana, incluso más allá de su rasgo desmercantilizador. Así lo advertía hace un tiempo Castel cuando señalaba que "a esta altura es dudoso el impacto de los Estados de Bienestar en lo que hace a la función redistributiva que se le atribuye con harta frecuencia, en la medida que afectaron muy poco la estructura jerárquica de la sociedad salarial" (2004:47).
En el marco de estos señalamientos habré de interpretar las características y alcances de la Asignación Universal por Hijo, en tanto estrategia central del programa asistencial de los primeros años del siglo XXI en la Argentina, y que forma parte de un consenso mayor en torno de una revalorización de los programas no contributivos basados en transferencias monetarias.

Acerca de los Programas no contributivos de transferencia monetaria

Las transferencias monetarias de carácter no contributivo son en la Argentina, prestaciones de larga data: en el caso de las pensiones asistenciales, la pensión a la vejez fue dispuesta en 1948 (Ley 13.478), la de invalidez en 1970 (Ley 18.910), y la destinada a las madres de siete hijos o más data de 1989 (Ley 23.746). Por su parte, las pensiones graciables fueron reglamentadas por la Ley 13.337 de 1948 hasta su derogación en 2013, dando continuidad a las primeras formas de institucionalización de la ayuda social, personalizada en la relación entre el legislador, quien otorga la 'gracia' al destinatario solicitante.
Por su parte, las transferencias monetarias asegurando mínimos de inserción social, siguen la huella histórica de los primeros debates en torno de la regulación jurídica de la pobreza como fue el sistema de *Speenhamland*, actualizado en el concepto de impuesto negativo a la renta. Difundido, entre otros, por economistas como Friedman (1964) y Tobin (1969), remite a la decisión que un Gobierno provea por medio del sistema fiscal, de un complemento de renta a aquellos que se sitúen por debajo de un cierto nivel de ingresos. La alternativa ha sido considerada como una forma de combatir la desigualdad, reemplazando medidas públicas como el salario mínimo o los servicios públicos de bienestar social. Su particularidad radica en que permite desplazar la idea de subsidios a los más necesitados, para utilizar el impuesto personal sobre la renta como vehículo. Es decir, a cierto nivel de salario el contribuyente paga impuesto a la renta, mientras que otro por su bajo nivel en la escala salarial, recibe. En el caso del PTC que conocemos hoy en día,

dicha ‘diferencia’ se abona -en la experiencia local- en concepto de asignación familiar (para aquellos no perceptores a través de la condición de asalariado formal) y siempre que el adulto perceptor tenga niños o personas con capacidades diferentes a su cargo, por lo que constituye un complemento salarial. En la Argentina, deja por fuera a los adultos sin hijos, y la modalidad se feminiza, en la medida que sigue tendiendo a recaer en la mujer la crianza de los hijos. Se asocia a un modelo emergente de protección social con énfasis en los sectores vulnerables, que amplía prestaciones no contributivas redundando en un universalismo básico, asegurando pisos de protección junto a la combinación virtuosa de derechos, y la atención, mitigación y prevención de los riesgos que producen la vida social y económica (Krmpotic, 2017; Filgueira, 2015).

Los primeros Programas de Transferencia Condicionada se iniciaron en los años ’90 con el objeto de paliar las consecuencias económicas de la ‘década perdida’ junto a modalidades como las de los Fondos de Emergencia, los Fondos de Inversión Social, subsidios específicos, etc. Si bien en la actualidad es posible encontrarlos en veintinueve naciones alrededor del mundo, la mayor concentración geográfica de esta modalidad se encuentra en América Latina (León, 2008, Fiszbein y Schady, 2009). El primer programa en la región fue el de Honduras en 1990, y luego con las experiencias emblemáticas en los casos de Brasil y México, la modalidad ganó consenso regional tanto en lo que respecta a la provisión de dinero en efectivo a hogares de bajos ingresos, como en lo atinente a los incentivos para cuidado de los niños mediante determinados servicios de salud o educación. Si bien difieren en algunos aspectos, tales como la amplitud de los objetivos, la población objetivo, la cobertura, las características del beneficio, la institucionalidad a cargo del programa, los grados de descentralización y los métodos de focalización, una distinción a destacar se observa entre los programas basados en la transferencia monetaria que a diferencia de otros incluyen apoyo psicosocial a las familias (como Chile y El Salvador). Asimismo, ciertos programas exigen como condición la asistencia a los establecimientos educacionales y los controles de salud, mientras que otros han incorporado otras condiciones referidas a la convivencia familiar o la capacitación de miembros de la familia.

En términos del impacto, las evaluaciones para la Región señalan que los PTC han contribuido a reducir la brecha de la pobreza y mitigar las consecuencias de crisis económicas. No está claro si permite a los beneficiarios superar definitivamente

la línea de la pobreza (Villatoro, 2005). Si bien se observan efectos positivos en cuanto a la baja de la deserción escolar y el aumento de asistencia a controles de salud, la evidencia acerca de la calidad de la educación, el aumento en el nivel nutricional de los niños u otros indicadores de buena salud no es decisiva (León, 2008; Fiszbein y Schady, 2009). En cuanto a su alcance y carácter innovador, hallamos no solo variedad de interpretaciones sino controversias sustantivas. Para algunos se trata de: a) una modernización temporaria que no desarrolla reformas profundas de la estructura social, poniendo en tensión las identificaciones progresistas con los movimientos populares y de izquierdas (Oliver Costilla, 2017); b) sostienen políticas focalizadas en la pobreza extrema y una concepción monetarista en la gestión social (Magro y Dos Reis, 2017); c) acompañan la (des) estructuración del papel del Estado, la hegemonía financiera y los ajustes sobre la política social en orden a operar la ruptura trabajo/protección social (Yazbek, 2017; Soto y Tripiana, 2017); d) proveen mínimos de subsistencia, reflejan apenas una sofisticación tecnológica de la asistencia, al tiempo que infantilizan y lesionan la condición de ciudadanía (Vecinday Garrido y Carballo Perdomo, 2017). Otros analistas en cambio encuentran que -para el caso de la Argentina- la Asignación Universal por Hijo expresa un nuevo paradigma en la protección ampliada de la infancia, proveyendo argumentos no ya para pensar acciones de lucha contra la pobreza, sino un cambio en la política social de infancia. Mazzola (2012) arguye que actúa como garantía de los derechos de los niños (en el marco de la Ley 26.061/05 de Protección Integral)[35], al tiempo que se incorpora al Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714) como un subsistema no contributivo destinado a los niños hasta sus 18 años cuyos padres o cuidadores sean trabajadores informales, desocupados y del servicio doméstico, y perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. El programa a nivel local se encuadró en un discurso político que tradujo un pensamiento modelístico y concentrado en trabajar por los derechos sociales y para que las personas accedan a una mejor calidad de vida, mediante políticas sociales mitigadoras, reparadoras y constructoras (Ministerio de Desarrollo Social, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, Tomo I, 2010).

35 Entendiendo que no solo es superador del paradigma de la situación irregular de comienzos del siglo XX (1860-1944), sino de los que le sucedieron: el de normalización de la infancia (1945-1955), y el de la protección restringida (1990-2000).

En el formato argentino, su implementación está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)[36] y su financiamiento proviene del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino, y de los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. El paso a la ANSES (y el abandono de las áreas típicamente asistenciales como el Ministerio de Desarrollo Social) evidencia un cambio hacia una estrategia de seguridad social. En el marco de la seguridad social, el financiamiento procede en parte de los propios trabajadores, estableciendo una diferenciación entre trabajadores hacia abajo (con bajos ingresos y perceptores de la AUH) y hacia arriba (quienes, debido a sus ingresos más altos, dejan de percibir asignaciones familiares). Además, las cargas sociales no gravan los precios del costo de la economía, sino redistribuyen una fracción de la masa de ingresos de los asalariados, en un esquema solidario para provecho de sus hijos y sus mayores. La segmentación generada también excluye a otros grupos, como los trabajadores precarios con ingresos superiores al salario mínimo o los trabajadores monotributistas de las categorías más bajas. Si a ello agregamos las transferencias del Tesoro basadas en impuestos, principalmente el IVA que se impone al consumo popular, nos encontramos frente a una serie de aspectos que restringen el alcance redistributivo de la política.

No hay controversia en torno a las condiciones de acceso a la AUH: está garantizada a toda la población que reúne los requisitos, sin cupos ni limitación temporal. Ello refuerza -sin ser universal- el carácter masivo, distanciándose del tipo de acciones basadas en una focalización extrema característica de los 90'. Ese amplio acceso permite reconocer su aporte en la reducción de la desigualdad a partir de ingresos no laborales, a través de diversas transferencias del gobierno hacia los pobres, como han sido en la Argentina el programa para desempleados Jefes y Jefas en la crisis de 2001, la moratoria previsional a partir del 2007, y la Asignación Universal por Hijo en 2009 (Lustig, Pessino y Scott, 2013).

Por su parte, si nos enfocamos en su incidencia en términos de la relación derecho de inserción/empleo, Borghini, Bressano y Logiudice (2013) realizan un útil repaso de las últimas decisiones gubernamentales en la materia. Encuentran que hay apoyos oscilantes de sostén hacia programas de trabajo autogestivo y economía social para ir dejando atrás el Programa de Jefes y Jefas de Hogar

36 Organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Desocupados (PJyJHD) iniciado en 2002[37], pero que -al mismo tiempo- introducen una clasificación de los beneficiarios según criterios de empleabilidad. El riesgo está presente: separar la asistencia del empleo. Y peor aún, retornar a una política de asistencia centrada en el binomio madre-hijo (a pesar de la noción de responsabilidad compartida) colocando a las mujeres más cerca del conjunto 'inempleables', dedicadas al cuidado de los niños y cumpliendo con las condicionalidades materializadas en los certificados de escolaridad y control de salud, y por otro lado, a los sujetos desocupados en condiciones de reingresar al mercado de trabajo, evaluados como 'empleables', y asistidos por otras medidas como el Seguro de Empleo y Capacitación. De alguna manera, el Plan Familias (2004) sentó las bases de la condicionalidad que luego fue incorporada al marco de las asignaciones familiares –encuadre regulatorio de un derecho garantido de los trabajadores formales- con su expresión en la AUH. Por su parte, la coexistencia de programas como el Argentina Trabaja, vuelve a distinguir la población para el trabajo. Asimismo, las prestaciones de carácter individual incorporan una presión adicional sobre los beneficiarios a 'cooperativizarse', lo que supone un esfuerzo positivo en favor de la formalización laboral, aunque sostenido en la lógica de subsidio/contraprestación laboral.

Ampliando lo mencionado en el párrafo anterior, los supuestos que subyacen en el discurso de la AUH en torno al cuidado y al lugar de la mujer son controvertidos. Al no reflejar mirada de género, no hay consideración respecto de los resultados diferenciales entre varones y mujeres. Ello puede colaborar en reforzar la distinción entre una población asistencial y otra productiva y empleable, así como los estereotipos de género. Asimismo, al colocar a las mujeres como las principales responsables del cumplimiento de las condicionalidades, no se reconoce el valor del trabajo de cuidado ni el comunitario, así como tampoco la carga de tareas administrativas que la burocracia asistencial impone a las mujeres de bajos recursos para el mantenimiento de las prestaciones. Una vez más se espera del cumplimiento de los deberes parentales un cambio de comportamientos en favor del capital humano de los sujetos en formación. Al respecto Garcés (2017) advierte que la política social de transferencia de ingresos ocupa un lugar central en la regulación social, y pone de manifiesto la actitud colectiva que la sociedad

37 Dicho programa reemplaza al Plan Trabajar de 1996. Por medio de este se otorgaba a los jefes de hogar que no percibían seguro de desempleo o alguna ayuda similar, una asignación monetaria mensual a cambio de la realización de obras de infraestructura comunitaria de baja complejidad.

asume frente al pobre. Cuando analiza las percepciones de los agentes estatales mediadores en el certificación del cumplimiento de las condicionalidades, no quedan exentos de tensiones cuando reconocen que de tales certificados depende la subsistencia de una familia, al tiempo que advierten algo de la ficción institucional que señalamos al comienzo, por cuanto "los compromete en un control que es más discursivo que en la práctica concreta: de hecho en reiteradas ocasiones dicho control no es estricto o de acuerdo con las pautas establecidas, sino que se vuelve mucho más flexible" (Garces, 2017:141).

Al respecto, Garcés (2017) recoge impresiones sobre la tensión asistencia-trabajo, encontrando que está presente tanto en agentes estatales como en beneficiarios. A los primeros les cuesta abandonar el ideal del trabajo normal típico de la sociedad industrial del siglo XX, por lo que la AUH no deja de ser una medida paliativa, transitoria bajo el riesgo que su continuidad desincentive al empleo. Para los segundos, la 'ayuda' recibida por la AUH gana en legitimidad por cuanto el 'ingreso' es socialmente más valorado que la 'asistencia'. Algunos manifiestan que "el empleo es deseable pero no el único medio legítimo de obtención de ingresos". Llamativamente "la AUH es considerada por todos los actores entrevistados como asistencia, aunque desde la normativa esté inscripta en la seguridad social" (Garcés, 2017:135).

En Aquin (2014:123) se encuentran consideraciones interesantes en las reflexiones finales. Entre otros aspectos se señala, que "si bien los titulares de la AUH son definidos como sujetos de derecho, esta concepción no parece revelarse como realidad empírica". Las opiniones disímiles respecto del avance hacia la autonomía (o el sostenimiento de la dependencia), la degradación de unos ingresos no valorados como derivados del trabajo (concepto arraigado en la apelación a la cultura del trabajo) ponen de manifiesto "una ampliación de derechos económicos, aunque ello no se manifieste claramente en la dimensión sociocultural. Podría decirse, en cierto modo, que se están ejerciendo derechos sin que se adquiera concomitantemente la conciencia de tener derechos. En este aspecto, es poco lo que se viene haciendo desde el Estado" (Aquin, 2014:121). Aspecto relevante en tanto enfaticemos la garantía del ingreso como un derecho subjetivo, que hace a la dignidad humana.

Por último, la mirada estrictamente política. Recogemos las palabras de Sileoni (quien ocupara la cartera educativa hasta el cierre de la gestión Fernández de Kirchner en 2015) en el Prólogo al texto de Rivas *et al* (2016:8), quien entiende

que “queda demostrada la efectiva reducción de la desigualdad, medida a través del coeficiente de Gini, la contribución de la AUH a la ruptura intergeneracional de la pobreza, y la mejora de las condiciones de vida de las personas, sobre todo de las niñas, niños y jóvenes… La medida aporta seguridad para la vida y economía de las familias: ‘mi mamá está más tranquila nos decía hace un tiempo una alumna’; ‘si vos vivís en un asentamiento precario dos por tres los chicos tienen bronquiolitis y con la AUH tenés un fondo para poder atenderlos’; incluir alimentos de mejor calidad, utilizar productos de tocador, mejorar la ingesta calórica en una dieta más sana y diversificada son algunas de sus consecuencias”. También el prologuista entiende que “es en el plano de la subjetividad de las personas, en el aumento de su autoestima, y en la conciencia de que solo se posee un derecho si se lo puede ejercer, residen los valores más profundos de esta política”. Al margen de su consistencia moral, la intención de contrastar los efectos del programa con los datos de la realidad resulta falaz, dada la inconsistencia de los datos estadísticos oficiales, sistema que transita por un actual sinceramiento y recomposición[38]. La lectura “hacia atrás” se complica, en particular en lo que hace al desempleo y la informalidad en un mercado de trabajo que consolida su segmentación, y un proceso inflacionario que redujo el poder adquisitivo de la moneda.

Algunas dimensiones menos exploradas en la producción de bienestar

Pensar la asistencia en el marco de la producción del bienestar como una sinergia entre acciones, recursos y actores, remite a algunas de las siguientes consideraciones que quiero compartir en este material.

a) Vale la pena recuperar a Luhmann (1993) en lo que hace a su señalamiento acerca de los **medios fundamentales de actuación del Estado de Bienestar,** que resultan ser el derecho y el dinero. Aquel entiende que mediante la legislación y la disposición del dinero se pueden alcanzar resultados políticos desde una instancia central (de allí que algunos asocien los regímenes bienestaristas con democracias

38 Recupero el análisis en detalle que realiza Pautassi (2009), donde describe cómo a partir de 2008 se agravó la situación del sistema de información estadístico oficial (INDEC) debido a la manipulación de la información estadística, a los cambios introducidos en la elaboración de índices -lo que no sólo implicó un alejamiento de la realidad, sino la imposibilidad de realizar comparaciones históricas, como también por las dificultades de acceso a los datos y bases de usuarios.

centralizadas), y ello con independencia de los resultados fácticos de tales medidas. Si bien ambos medios universalizan como pocos, aumentan la visibilidad y la sensibilidad ante el cambio y generan incentivos, presentan limitaciones a la hora de alcanzar la transformación de las personas. En los servicios que requieren de su involucramiento (*people processing*) hay límites claros: cuando dichos procesos de cambio no se pueden controlar causal ni técnicamente, sus resultados no pueden ser asegurados por ellos.

b) Asimismo, incorporar la noción de **producción del bienestar** (Knapp, 1990). De esta manera, buscamos connotar que en los servicios sociales los recursos intangibles (del entorno social e institucional, las actitudes y disposiciones sociales y de los agentes estatales, el perfil psicosocial de los destinatarios, etc.) resultan determinantes a la hora de alcanzar efectos sociales y relativamente duraderos (al menos para crear mejores condiciones de vida a la generación siguiente). En este sentido, la duración e intensidad del bienestar, el bienestar adicional que un servicio o prestación generan, la variación de las expectativas de beneficiarios y sus familias, componen un entramado que debemos considerar, y que transcurre en un tiempo y espacio social e institucional, y en los planos objetivo y subjetivo de percepción, y por lo tanto diverso y complejo. Poco colabora para captar estos aspectos, la débil presencia de acciones de seguimiento y monitoreo a fin de dar cuenta de los cambios que ocasionaron en la organización familiar y en el cuidado de los niños y niñas intervenciones como la AUH.

c) Hace tiempo señalé[39], cuando el auge del debate en torno de los programas de ingresos mínimos de inserción puso sobre el tapete no sólo la crisis de la sociedad del trabajo, sino del concepto mismo de **trabajo**, que el trabajo debe ser resignificado. El trabajo es un bien por derecho propio, independientemente de los ingresos que genere. Se trata de un bien en la medida "que ofrece al individuo una base para respetarse a sí mismo, por ofrecer una fuente de estructura y orden en la vida cotidiana, y por servir como vehículo para la autorrealización" (Elster, 2003:170). Destacaba los beneficios no monetarios del trabajo en tanto "una actividad que produce un beneficio que es externo a la ejecución misma de la actividad, beneficio que puede ser disfrutado por otros" (Raventós y Casassas, 2003:193). De este modo el trabajo asalariado o remunerado es sólo una forma

39 En la ponencia Crítica a los programas de renta mínima, desde la perspectiva de la justicia, la libertad y el control social (Krmpotic y Lucuix) presentada en el 2° Congreso Nacional de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Cuyo y Asociación Argentina de Políticas Sociales.

más de trabajo, que se integra a otros tipos de actividad o trabajo: el trabajo doméstico y el trabajo voluntario. No estar realizando un trabajo remunerado no equivale a no estar desempeñando trabajo alguno. La utilidad social de la actividad no sólo debe medirse por la remuneración, sino por el reconocimiento y sentido de pertenencia que generen. Al respecto, la AUH parece quedar lejos de tales consideraciones salvo en lo que atañe a la inclusión vía el consumo. No se ocupa de los actuales requerimientos del mercado laboral, sino más bien de las consecuencias sociales ante la falta de trabajo y la informalidad. Refleja un nuevo compromiso con los inempleables y produce cierta seguridad material que puede reimpulsar a la población considerada empleable. Los materiales analizados ponen de relieve una ausencia significativa en la reflexión sobre ingresos y trabajo.

d) El **papel del Estado** es fundamental para garantizar el acceso a bienes y servicios sociales; sin embargo, en la medida que no se abandonen los supuestos productivistas (Offe, 1995) que dominan el campo asistencial, ello impedirá avanzar hacia un nuevo curso de la razón asistencial. Recuperamos la idea del **modo-cuidado** (Boff, 2011) que se distingue del modo-trabajo por cuanto supone una relación sujeto-sujeto en lugar de sujeto-objeto, en la que se coexiste con otros en base a una relación con fines de convivencia en lugar de dominio. La reinscripción social que posibilita la AUH supone la recuperación de la propia trayectoria con el otro próximo y con las instituciones mediadoras, en una lógica del contrato (condicionalidades) pero debiera ser también, de la hospitalidad y la reciprocidad (mutuo-don) como forma de innovar en la cultura asistencial.

e) La asistencia ha constituido una respuesta en la emergencia, de rasgo transitorio y compensatorio, expresada en la asignación de recursos materiales y monetarios. Siempre por detrás, mitigando, enmascarando la injusticia social o la **injusticia cognitiva**[40] (Santos, 2009) como prefiero referir, refuerza su carácter restringido y de baja estima social dado su carácter no contributivo, siempre retornando a la disyuntiva socorro vs. trabajo en donde sujetos adultos son percibidos como una carga para la sociedad. Harto conocidas las observaciones en torno a su futilidad[41], resaltaré una crítica menos habitual, como es la que radica en la metonimia ‘nadie come ni bebe dinero’ desde la que Sen (1995) comprende el valor de la

40 Sousa Santos coloca la injusticia cognitiva como esencial o básica, pues en ella abrevan las injusticias socioeconómica, sexual, racial, histórica, generacional, etc.

41 Con referencia a los doscientos años de retórica reaccionaria que Hirschman resume en tres tesis: la tesis de la futilidad, de la perversidad y del riesgo (1991).

transformación social a partir de unos recursos que los sujetos deben convertir en **capacidades** valiosas para funcionar.

f) La medida de la pobreza no es igual a la medida del bienestar. La pobreza por ingresos[42] es una **medida *proxy* del bienestar**, toda vez que se circunscribe a dar cuenta de la capacidad de consumo y ahorro de las personas y sus grupos convivientes sólo en cuanto pueda suponerse la capacidad de aquellos para optimizar el ingreso, para transformar el dinero en capacidades valiosas para funcionar. Atinente al mundo de los adultos, muy poco nos dice cerca de las necesidades y sufrimiento de los niños. ¿En qué sentido entonces la AUH implica la inclusión social como aspecto del bienestar? Dicho esto, no debe incurrirse en el error de considerar la situación económica a partir del ingreso como un fin en sí mismo, sino como un recurso -por cierto, indispensable en una economía de mercado- para el logro de la satisfacción personal y colectiva.

g) El ejercicio de pensar la asistencia social de cara al siglo XXI ha puesto el foco en un programa de alto impacto político y consenso teórico y administrativo. Potencia nuevas lecturas del problema de la marginación en el contexto de sociedades ya fragmentadas. El apego a matrices liberales del desarrollo sostenidas en el modo-trabajo, a la sociedad del rendimiento, como a los supuestos productivistas en la política social, nos mantiene siempre en el contraste y la ficción entre indicadores sociales e intenciones políticas. Se responde a la desigualdad material o de recursos, aunque no hay evidencias respecto de sus aportes en la reducción de la desigualdad vital y existencial. Hay un *modus operandi* global. Meta problemas globales que, como tales, no admiten soluciones locales. Bauman (2008:104) al respecto señala que "no existen (ni pueden existir) soluciones locales a problemas originados y reforzados desde el nivel global". Valores occidentales como los derechos humanos, la democracia o la libertad, que se contraponen en su defensa a un mundo saturado de injusticias y poblado por miles a los que se les niega dignidad. El caso analizado ilustra localmente un desplazamiento de las políticas focalizadas y transitorias propias de las reformas de finales de siglo XX, así como una renovación tecnológica de la asistencia. Mantenemos dudas respecto de su valor en términos de contrarreforma

42 Llama la atención la recurrente apelación a los pobres, cuando ha sido una noción superada en los '80 por el indicador complejo de necesidades básicas insatisfechas, y luego por el concepto de exclusión y vulnerabilidad; sin embargo, reaparece -como ha ocurrido en los últimos años- de la mano de unas políticas sociales con énfasis en la redistribución monetaria.

en la conjunción de flexibilidad laboral y seguridad social iniciada en el giro conservador del neoliberalismo, con la política de mínimos o de básicos.
h) La **AUH** ha implicado en la Argentina una decisión que sintetiza un **registro económico** -clásico en el bienestarismo- que se completa con un **registro jurídico** a través del derecho a un complemento del ingreso como las asignaciones familiares. La **transferencia monetaria** es la modalidad administrativa, el **carácter no contributivo** su encuadre normativo, y el **básico de inserción** su meta sociopolítica.

Bibliografía

ABÈLÉS, M. *Política de la supervivencia*. Buenos Aires, Eudeba, 2008.
ANDRENACCI, L. y SOLDANO, D. "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*. Buenos Aires, Prometeo, 2006. Pp. 17- 80.
AQUÍN, N. (coord.) *Asignación universal por hijo ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires, Espacio, 2014.
BAUMAN, Z. *Archipiélago de excepciones*. Buenos Aires, Katz y CCCB, 2008.
BOFF, L. *Saber cuidar. Ética do humano, compaixão pela terra*. Rio de Janeiro, Vozes, 2011.
BORGHINI, N., BRESSANO, C. y LOGIUDICE, A. "La actualidad de la política social ¿contrarreforma de las políticas sociales o asistencialización de la protección social?", en: *Voces en el Fénix*, año 4, N° 23, pp. 126-133, 2013.
BURKÚN, M. y VITELLI, G. *La búsqueda de un paradigma. Grados de libertad de la política económica. Argentina (2000-2005).* Buenos Aires, Prometeo, 2005.
CASTEL, R. *La inseguridad social*. Buenos Aires, Manantial, 2004.
DONATI, P. "Nuevas políticas sociales y Estado social relacional", en: *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, pp. 9-47, 2004.
ELSTER, J. "Desempleo y justicia local", en: *Revista Internacional de Sociología*, N° 34, pp. 169-185, 2003.
EZCURRA, A. M. *El neoliberalismo frente a la pobreza mundial*. Quito, Ediciones Abya-Yala, 1998.
FERNÁNDEZ SOTO, S. y TRIPIANA, J. "Acumulación capitalista, política social y el proceso de hegemonía. La Asignación universal por hijo y la

reconfiguración de la protección social en Argentina", en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (org.). *Estado y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*. Buenos Aires, Espacio, 2017. pp. 115-150.
FILGUEIRA, F. "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", en: CECCHINI, S., FILGUEIRA, F., MARTÍNEZ, R. y ROSSEL, C. (eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL, 2015. pp. 49-84.
FISZBEIN, A. y SCHADY, N. *Conditional cash transfers reducing present and future poverty.* Washington D.C, World Bank, 2009.
FOUCAULT, M. *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.
FRASER, N. "¿De la disciplina hacia la fexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización", en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI Nº 187, pp. 15-33, 2003.
GARCÉS, L. *Políticas sociales y condicionalidades. Un abordaje relacional de la asignación universal por hijo*. Buenos Aires, Espacio, 2017.
HIRSCHMAN, A. *Retóricas de la intransigencia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.
JORDANA, J. "Regulación y Políticas Sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina". Serie Documentos de Trabajo I-63, Washington D.C., 2006.
KNAPP, M. *La economía de los servicios sociales*. Barcelona, EUGE, 1990.
KRMPOTIC, C. "Coordenadas para pensar las políticas sociales en la experiencia argentina reciente, en el contexto regional", en *Servicios Sociales y Política Social*, XXXIV (113), pp. 63-71, 2017.
KRMPOTIC, C. "Políticas sociales mercosureñas. Principios, modelos heteróclitos e innovación", en: MENDICOA, G. (dir.) *Hacia una epistemología del Sur. La Mercociudades: punto de partida de un nuevo modelo de integración. Ensayos*. Buenos Aires, Espacio, 2016. pp. 71-88.
KRMPOTIC, C. "El derecho a la asistencia y la política de protección social en la construcción de un nuevo orden local-global", en: MENDICOA, G. (comp.) *Hacia un proyecto de institucionalidad social en el Mercosur. Opciones para el debate.* Buenos Aires, Espacio, 2004. pp. 101-124.

LEÓN, A. “Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y políticas para el análisis de la primera meta del Milenio”. Proyecto CEPAL-AECID. Seguimiento del componente de pobreza del primer objetivo de desarrollo del Milenio (AEC/06/003), 2008.
LOMNITZ, C. “Sobre reciprocidad negativa”, en: *Revista de Antropología Social*, Vol. 14, pp. 311-339, 2005.
LUHMANN, N. *Teoría política del Estado de Bienestar*. Madrid, Alianza, 1993.
LUSTIG, N., PESSINO, C. y SCOTT, J. “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview”. Washington D.C, CEQ Working Paper Nº 13, 2013.
MAGRO, F. y DOS REIS, N. “Control y mantenimiento de la pobreza en América Latina: los programas de transferencia condicionada de renta”, en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (org.) *Estado y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina.* Buenos Aires: Espacio, 2017. Pp. 43-68.
MAY, P. J. “Social Regulation”, en: SALAMON, L. M. (ed.) *The Tools of Government. A Guide to the New Governance*. Oxford, Oxford University Press, 2002. Pp. 123-145.
MAZZOLA, R. *Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires, Prometeo/CEDEP, 2012.
OFFE, C. “Un diseño no productivista para las políticas sociales”, en: Lo Vuolo, R. *et. al. Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires, CIEPP y Miño y Dávila, 1995. Pp. 83-107.
OLIVER COSTILLA, L. “Gobiernos progresistas y cambio social en América Latina. Situaciones y problemáticas”, en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (org.) *Estado y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*. Buenos Aires, Espacio, 2017. Pp. 21-42.
PEREIRA, P. “La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la particularidad de la asistencia social”, en: BORGIANNI, E. y MONTAÑO, C. (orgs.). *La Política Social hoy*. Brasil: Cortez Editora, 2000. pp.149-166.
POLANYI, K. *La gran transformación*. México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
QUIJANO, A. “¿Bien vivir? Entre el desarrollo y la descolonialidad del poder”, en: DAZA, M., HOTMER, R. y VARGAS, V. (eds.). *Crisis y movimientos sociales*

en nuestra América. Lima, Programa Democracia y Transformación Global. Vargas Faulbaum, L. H., 2012. pp. 125-135.
RAVENTÓS, D. y CASASSAS, D. "La renta básica y el poder de negociación de <los que viven con permiso de otros>", en: *Revista Internacional de Sociología*, N° 34, pp. 187-201, 2003.
REY PÉREZ, J. L. "La garantía de ingresos como derecho subjetivo", en: GARCÉS, L. y LUCERO, M. (comps.). *El derecho a un ingreso. Texto y contexto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.* San Juan, Editorial UNSJ, 2016. pp. 13-34.
RIVAS, N., PINTO, A., RIVAS, M. y CISNEROS, M. (coords.). *La asignación universal por hijo (AUH) como derecho. Debates en torno a la seguridad e inclusión social*. Buenos Aires, Espacio Ed. y Carrera de Trabajo Social-UBA, 2016.
SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Folio, 1984.
SEN, A. *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza, 1995.
Therborn, G. *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2015.
TILLY, C. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires, Manantial, 2000.
VECINDAY GARRIDO, L. y CARBALLO PERDOMO, Y. "Dos notas acerca de la reconfiguración del campo socio-asistencial en el Uruguay actual", en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (org.). *Estado y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*. Buenos Aires, Espacio, 2017. pp. 151-166.
VILLATORO, P. "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", en: *Revista de la CEPAL* 86, pp. 87-101, 2005.
WALLERSTEIN, I. *El moderno sistema mundial. La segunda gran expansión de la economía mundo capitalista, 1730-1850*. Madrid, Siglo XXI, 1999.
YAZBEK, M. "Política social y desarrollo: el nuevo patrón de dependencia en América Latina y sus impactos en la estructura de la desigualdad", en: FERNÁNDEZ SOTO, S. (org.). *Estado y políticas sociales. Los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonía en América Latina*. Buenos Aires, Espacio, 2017. pp. 69-82.
YAZBEK, M. A política social brasileira nos anos 90: a refilantropizaçao da questão social. Cuadernos ABONG, Nº 3, pp. 35-46, 1995.

Segunda Parte

Cinco experiencias subnacionales en Argentina

El gobierno de las poblaciones pobres y las políticas sociales públicas, en la provincia de Salta (2007-2015): hacia el ciudadano emprendedor

Cora Paulizzi[43]

Introducción

Acorde a la propuesta que orienta el presente libro, nuestro ensayo tiene por objetivo reconstruir y analizar, desde una perspectiva crítica y de gubernamentalidad, los modos cómo se configuran las prácticas y lógicas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres y desocupadas en la provincia de Salta (2007-2015). Nos interesa realizar un ejercicio crítico de análisis en torno del campo de las políticas sociales públicas salteñas que, en los trazos enunciativos del DDH, se dirigen a la construcción de "ciudadanos emprendedores". Partimos del supuesto de que el gobierno de la pobreza en la singularidad salteña se ejerce en un heterogéneo cruce de racionalidades políticas, en el intento de complementar sujetos económicos y sujetos jurídicos, en el espacio vincular de la economía social[44], la comunidad, la sociedad civil y la familia, entre otros.

43 Doctoranda, Doctorado en Cs. Humanas. UNCa. Universidad Nacional de Salta. CIUNSa (Argentina).

44 Consideramos que la "economía social", promovida por el discurso oficial, no resulta una alternativa a la economía capitalista, sino que: "coexiste con esta última, es decir, forma parte de las transformaciones

Para abordar lo apenas esbozado, seguiremos la línea de investigaciones, que desde la perspectiva foucaultiana, procuran apropiarse de las herramientas teóricas y metodológicas que se desprenden de los estudios sobre gubernamentalidad (Foucault, 2007, 2006). Siguiendo a Castro Gómez (2007), partimos del análisis de relaciones y dispositivos del poder a partir de su constitución "heterárquica" y no "jerárquica", lo cual es posible acorde a una lógica no dialéctica, sino estratégica de análisis (Foucault, 2007: 62). Un abordaje heterárquico de los dispositivos de poder, implicaría identificar cómo todos los niveles de gobierno ejercen diferentes grados de influencias mutuas acorde a coyunturas históricas específicas.

En dicha línea de análisis, comprendemos a la pobreza como un dispositivo, es decir, no como una realidad homogénea y centralizada, si no en permanente proceso de transformación y problematización, entre y con relación a prácticas diversas. En tal sentido, partimos del supuesto de que las prácticas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres y desocupadas se codifican en el campo de las "políticas sociales de orden público", entre los entramados discursivos del Desarrollo Humano[45] y en redes vinculares con diferentes ámbitos de gobierno. Siguiendo lo propuesto por Campana (2012) las políticas sociales constituyen un enfoque desde el cual es posible detectar un conjunto de funciones de las intervenciones sociales del Estado.

El trabajo analítico y experimental por realizar se esboza dentro de un espacio de problemas emergentes y actuales, en torno de los cuales es menester iluminar la amplitud y multiplicidad de modelaciones y reconfiguraciones singulares de las relaciones entre poder/gobierno. Así es puesta en juego una práctica problematizadora que contribuye a desnaturalizar y des-sustancializar, no sólo las prácticas de gobierno y sus lógicas, si no nuestra conducta presente-actual. Para realizar lo antedicho, recuperamos archivos documentales heterogéneos, pertenecientes a organismos oficiales y no oficiales, discursos varios y notas periodísticas, entre otros.

---

en los procesos de acumulación de capital y los heterogéneos procesos de subsunción del trabajo al capital" (Presta, 2011, s/d).

45 Desarrollo Humano*:* "se caracteriza por la gestión, control y producción de saberes especializados sobre grupos de riesgo" (Álvarez Leguizamón, 2008:20-21). Dicha humanización del desarrollo implica la plena "autorrealización" de los hombres acorde a capitales, no sólo materiales, si no humanos y sociales adquiridos tanto por naturaleza, como por el acceso e incremento de oportunidades, entre básicos y mínimos.

Los avatares de la gubernamentalidad en Salta (2007-2015)

Luego de un período atravesado por reformas estatales, sociales y económicas de perfil marcadamente neoliberal en la década de los '90, en al año 2007 se instala en la provincia de Salta un programa de gobierno, por un lado, en sintonía - estratégica - con el programa codificado en el Estado nacional (2003-2015), y por otro en una recreación local de lógicas morales/pastorales de gobierno. Esto es, entre tramos enunciativos y prácticos de perfil "humanizadamente progresista" y de un "peronismo local", que, entre la tradición, la traición y la transición, adviene locus de enunciación, verdad y justicia, en un singular proceso discursivo de reivindicación de cuestiones como la justicia social, la soberanía económica y la comunidad organizada.

Los ejes que atraviesan el programa de gobierno provincial remiten, según tramos oficiales de enunciación, a "la conciliación, el reencuentro y la convergencia", mientras se proclama la bandera del "bienestar, el bien común, la acción con ideas claras y convicciones profundas, fieles a la coherencia y a la razón, pero con la sensibilidad humana y respeto por las inquietudes populares. "Esto es posible, bajo el sistema republicano y la norma constitucional jurídica" (D.P.E., 2007),46 así como bajo*: "la guía de Dios y la Virgen del Milagro fuente de toda razón y justicia"* (Urtubey, 2007)[47]. Desde sus inicios dicho programa de gobierno pretendía conciliar, parafraseando al gobernador: el "fanatismo peronista" con "el fanatismo renovador" para lograr, sintética y estratégicamente, un "fanatismo argentino" respetando la pluralidad de la propia naturaleza humana. Esta conciliación se plasma en la alianza electoral como Frente para la Victoria-Partido Renovador Salteño48 (FPV-PRS), el cual sostiene una vocación de diálogo de y entre todas las fuerzas políticas del medio, así como de los representantes de la

46 Dto. Plataforma electoral, 2007: 2. De ahora en más será citado en el cuerpo del texto del siguiente modo: D.P.E, 2007.

47 Discurso de Asunción de Juan Manuel Urtubey (2007), en: http://www.juanmanuelurtubey.com/discurso/7/discurso-asuncion-diciembre-2007; consultada diciembre, 2012.

48 Entre algunos de los principios que guían y configuran la propuesta del PRS encontramos: "I.- Respeto por el hombre: El hombre, creado a imagen y semejanza de Dios, es el destinatario de todas nuestras acciones. Por eso nuestra filosofía es humanista… II.- Valoración de la familia… Porque creemos en la vida, nos oponemos al aborto. III.- Libertad, solidaridad y responsabilidad social: Creemos en la eficacia de la libertad, pero introduciendo el concepto de solidaridad y de responsabilidad social. V.- Construcción de un Estado moderno, eficiente y ágil". Ver: página web oficial del PRS: www.partidorenovador.com.ar; consultado julio, 2012.

“comunidad organizada”, cuyo objetivo es el bien común bajo un elevado sentido de lo que dan en llamar “moralidad, eficacia y grandeza”.
Lo antedicho se sostiene en la proclamación de una concepción “humanística o humanista”: “…queremos el desarrollo para crecer en paz y es posible crecer en paz si buscamos el camino de la conciliación […] Optamos en definitiva por el magisterio de la Iglesia que en su doctrina social nos está indicando el camino de la armonía, del equilibrio y de la paz a través del desarrollo” (D.P.E, 2007:2), esto implica promover un desarrollo centrado en la persona humana, garantizando derechos a bienes y servicios para la subsistencia y el desarrollo armónico de su personalidad, pues esto permite, según enunciaciones oficiales, el ejercicio responsable de la libertad, para lo cual el Estado debe promover y facilitar la modernización y el cambio, apoyando a la propiedad privada en el proceso de generación de riquezas proveyendo estructuras e infraestructuras, que no entorpezcan el camino del desarrollo.
Por su parte, este proceso que damos en llamar de “re-peronización humanizada” del gobierno local, se realiza mediante un programa de apertura económica y en concordancia con los avances de la globalización y el desarrollo (Urtubey, 2011)49. A su vez, en este diagrama de poder y gobierno el Estado adviene “articulador” (Urtubey, 2013)[50], y no pretende intervenir en la economía, sino generar marcos y medio ambientes para que el juego del mercado sea posible, siempre tendiendo al crecimiento económico como meta, en el marco de lo limpio y no corrupto como ejes de gobierno “para” el mercado.

Las políticas sociales en Salta y la reconfiguración del rol del Estado

En el trazo del programa de gobierno provincial apenas esbozado, consideramos que el gobierno de la pobreza se ejerce en el complejo dominio de “lo social” y por la “unidad nacional” promoviendo, en las prácticas dirigidas a la inclusión,

49 Fuente: Página web oficial de Juan Manuel Urtubey, en: http://www.juanmanuelurtubey.com/discurso/13/discurso-asuncion-diciembre-2011; consultada julio, 2013.
50 Disertación del gobernador J. M. Urtubey en el I Congreso Internacional sobre Responsabilidad Social. Octubre 2013. Bs. As., el gobernador disertó sobre: “Políticas públicas como conductoras y ordenadoras del compromiso social”. Fuente, página web oficial de Juan Manuel Urtubey: http://www.juanmanuelurtubey.com/en-el-congreso-internacional-sobre-responsabilidad-social-propusimos-pensar-en-un-estado-articulador.html; consultada noviembre/diciembre, 2013.

la complementación entre sujetos jurídicos y sujetos económicos[51], en los tramos enunciativos del Discurso de Desarrollo Humano.

Nos guía la consideración en torno a que, en el liberalismo, según Foucault, la compatibilidad del juego entre derechos e intereses pretendió hacerse posible y real en un dominio llamado "sociedad civil" comprendida como una figuras transaccional y transitoria, en la interfaz de los gobernantes y los gobernados (Foucault, 2007:337). El dominio de la sociedad civil pretendió englobar a ambos sujetos sin reducirse a ninguno de los dos (Foucault, 2007:335). En tanto, el objetivo final de la racionalidad liberal es producir una sociedad rica y al mismo tiempo igualitaria. No tiene por qué haber contradicción entre libertad y justicia, porque ésta vendrá como consecuencia de aquella. Mientras que, con el avance del neoliberalismo, el mercado se convierte en el ámbito en el cual se define la ciudadanía, según Castro Gómez: "…el ciudadano ya no es más un asunto de derechos, sino un asunto de emprendimientos" (2010:146).

En esta sintonía las políticas dirigidas a gobernar la pobreza se nucleaban desde 2007 hasta 2011, en el Ministerio de Desarrollo Humano, cuya "misión"[52] remitía a: "Generar un Estado al servicio de las necesidades de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad y riesgo social, garantizando el acceso a sus derechos, revalorizando su rol y promoviendo la reconstrucción del tejido social" (resaltados nuestros)[53]. Un Estado "al servicio", es un Estado atento a "dar, otorgar, ayudar" a quienes se encuentran entre las poblaciones "más pobres de entre las pobres", vinculadas al riesgo y la vulnerabilidad; en torno de lo

51 Lo antedicho remite a los planteos foucaultianos en torno de la relación entre la economía y el derecho, en su clase del 17 de enero del 1979 señala que en el siglo XVIII y comienzo el XX la vinculación entre derecho y economía hacía del primero una facultad del segundo. En la medida en que la economía política avanzaba poniendo límites internos al estado, el derecho quedó vinculado a los límites "externos al ejercicio del poder político". Dicha cuestión en torno del "límite externo" es trabajada por Foucault señalando que el mismo tomó dos caminos: "el revolucionario" y "el radical". El primero, también llamado "rousseauniano", se centra en la figura jurídica del contrato para postular al pueblo como constituyente primario y a los ciudadanos como sujetos de derecho que deberían ser garantizados por el estado, mientras no se pueden sobrepasar los límites del poder jurídico y se deben respetar las libertades concedidas y cedidas El segundo camino es el del "utilitarismo inglés" , que luego se expande a Estados Unidos. El límite externo al ejercicio del poder soberano ya no es la ley, traducida en derechos, si no el mercado (Foucault, 2007:58-9).

52 El Ministerio de Desarrollo Humano se conformaba, orgánicamente, a partir de: la Secretaría de Políticas Sociales; Secretaria de Promoción de Derechos; Secretaria de Lucha contra las Adicciones; Secretaria de Abordaje Territorial; Secretaria de Deportes.

53 Ver: Ministerio de Desarrollo Humano, gobernación de la provincia de Salta, 2011, en: http://www.salta.gov.ar/ministeriodedesarrollohumano/misión; consultado diciembre, 2012.

cual emerge la nominación de derecho en relación con la promoción de capital social y derechos sociales. Los derechos sociales, según los tramos discursivos oficiales, promueven la reconstrucción solidaria de tejidos societales con una activa participación de estos sujetos advenidos "de derecho o con derechos". Ahora bien, según lo antedicho el desarrollo humano tiene la finalidad de promover la inversión en capitales -sociales y humanos- para que los sujetos pobres, a partir del "buen uso, reinversión y aplicación" de estos capitales puedan, en su comunidad y en base a los tejidos sociales, salir de su situación de pobreza, que no se centra solamente, en cuestiones materiales.

Esto conllevaría, según lo dispone el programa de gobierno salteño, al "bienestar de la comunidad", como espacio de gobierno al cual se dirigen las políticas sociales, mientras que el desarrollo humano propicia la mejor calidad de vida de la sociedad, pues permite la reconstrucción de tejido en su campo primario, a través del cual se gobierna a las poblaciones pobres. En lo que respecta a lo que se denomina "Acción Social", la programática de gobierno señala, para su implementación, el uso eficiente de los recursos disponibles, "propendiendo" a la eliminación de la pobreza estructural y marginación.

Acorde a lo antedicho y ya anticipado, observamos las prácticas y lógicas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres tienen en los albores del programa de gobierno salteño un perfil "focalizado y focalizante". Se invierte en mínimos y de modos diferenciales respecto de las poblaciones vulnerables, empleables e inempleables ya sea en salud, educación y deporte-recreación, como capitales humanos que en el suelo local de la comunidad posibilitarían la construcción de los tejidos sociales necesarios para que los pobres se "desarrollen en armonía". A partir de lo cual, también, la cultura del trabajo pretende ser "recuperada" mediante la implementación de prácticas de "autoconsumo", entre los márgenes y los mínimos biológicos. Mientras que se reprograman mecanismos biopolíticos dirigidos a planificar las políticas de desarrollo humano mediante la medición, identificación y selección de poblaciones pobres y vulnerables a intervenir, asistir y/o dejar morir.

Ante todo, según lo sugerido en el Documento oficial Plataforma electoral 2007, se pone como eje la salud comprendida como derecho, el cual se sostiene debe ser asegurando en el "nivel adecuado" (básico) para las poblaciones pobres permitiendo, ante todo, en clave biopolítica "la sostenibilidad del índice de la esperanza al nacer". No sólo se trata a la salud desde la perspectiva biológica,

también desde la "ecológica", en la que interviene el medio ambiente, estilo y condiciones de vida, pautas culturales, aspectos económicos y geográficos, así como la contaminación ambiental, la falta de elementos y comodidades "básicas", el aislamiento, la falta de educación sanitaria y la pobreza, que son factores determinantes del deterioro de la salud pública (Documento Plataforma Electoral, 2007:4; en adelante, DPE).

Ante todo, en clave de desarrollo humano, para ejecutar los programas señalados se ponen en marcha mecanismos de control y garantía eficiente de la llamada "salud primaria" (centros de salud, salitas, agentes sanitarios, hospitales públicos). A su vez, según lo enunciado por el gobernador Juan Manuel Urtubey (2007), la concepción de "contención social" será reemplazada por la de "desarrollo humano"; refiriendo a la juventud dice que ya no vamos a contener a nuestros chicos, si no a propiciar la: "…explosión de los adolescentes en el sentido que puedan construir su propio destino" (Discurso de asunción de J. M. Urtubey, 2007)[54]. Mientras que estas prácticas son entendidas en el ejercicio del poder de policía del Estado en orden a la correcta construcción, equipamiento y habilitación de servicios asistenciales privados y de obras sociales, mutuales y organismos similares, fiscalizando su funcionamiento y el cumplimiento de los requisitos mínimos que se establezcan. Entender en el control del ejercicio del poder de policía del Estado de las profesiones encuadradas en el arte de curar (D.P.E, 2007:5).

La educación también resulta un eje central en esta inversión y proyección para el desarrollo humano integral, pues la misma permitiría la: "…realización del individuo, la reconstrucción del tejido social, el libre desenvolvimiento de las peculiaridades del hombre hacia el progreso de la humanidad toda" (D.P.E, 2007:6).

Así, en la construcción de los ensamblajes de gobierno dirigidos a las poblaciones pobres, sus problematizaciones, subjetivaciones, objetivaciones e intervenciones se propicia y promueve, por un lado el desarrollo comunitario, pero también la intervención de las organizaciones de la sociedad civil como articuladoras y promotoras del desarrollo y gobierno "a través de la comunidad" (Rose, 2007); mientras se generan mecanismos biopolíticos y focopolíticos

54 Discurso de Asunción de Juan Manuel Urtubey (2007), en: http://www.juanmanuelurtubey.com/discurso/7/discurso-asuncion-diciembre-2007; consultada diciembre, 2012.

(Álvarez Leguizamón, 2008) de control, medición y estadística dirigidos a estas poblaciones para "identificar beneficiarios potenciales y reales", en una clara reconfiguración local y singular de las políticas sociales de desarrollo humano. Todo esto, en la configuración de las prácticas de gobierno codificadas en torno al "principio de subsidiariedad del Estado" promovido por la Doctrina Social de la Iglesia (DSI)[55]. Recordemos, junto con Murillo (2011), que la DSI sancionaba el principio de subsidiariedad del Estado que le da a la sociedad civil un lugar importante, pues este principio sostiene que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema y que el Estado sólo debe actuar cuando nadie pueda hacerlo y exista la posibilidad de que el bien común sea afectado. En cuanto al Estado, se proponía que éste lograse una administración propicia para que de ella: "…brote espontáneamente la prosperidad, tanto de la sociedad como de los individuos" (Rerum Novarum:11).

A su vez, en Salta dichas prácticas de gobierno se ejecutan también, en el trazo de lógicas dirigidas a la "protección, contención, ayuda y asistencia", que instala un marco jurídico, que por un lado se dirige a la construcción de "sujetos de derecho" y por otro a la "tutela asistencial" en torno de las poblaciones "más vulnerables". Dicha "acción social asistencial" promovida por el programa de gobierno salteño se realiza, en resonancia de la ejemplificadora acción social realizada por Eva Perón centrada en y desde el Estado, así como por la impronta "servicial y conectora", que se concibe posee el Estado, en relación con el potencial que la sociedad civil ofrece en el ejercicio de gobierno. Puesto que, el Estado según lo analizado más arriba en torno del principio de subsidiariedad, tiene como función estratégica y específica la "ayuda, contención y asistencia" mediante la eficaz gestión de recursos y problemáticas, pero la sociedad civil es la herramienta extensiva y natural de solidaridad, que permite la concreción y resolución real de dichas problemáticas y poblaciones, ejerciendo, a su vez, un gobierno "a través de la comunidad".

55 Dicha Doctrina, está expresada en diversos documentos como la encíclica *Rerun Novarum* de 1891, o la del *Quadragésimo Anno* de 1931; siguiendo a Murillo: "La iglesia había criticado tanto al liberalismo clásico, por su indiferencia ante la humanidad de los trabajadores, como al socialismo y al comunismo entre otras cosas por su ateísmo, su olvido de la trascendencia humana y su objetivo de abolir la propiedad privada (Rerun Novarum) La doctrina de la Iglesia había planteado el grave problema de la cuestión social y proponía un plan que partía fundamentalmente de la libertad individual y la necesidad de una profunda reforma de las costumbres y las instituciones" (2011:98).

2.1- Descentralización de las Políticas sociales en Salta (2009-2010): gubernamentalización del gobierno de Estado

En el programa de gobierno salteño el rol de los "municipios" ha sido de gran importancia en el proceso que da en llamarse de: "federalización y descentralización" de la "ayuda social, el gasto social, la acción social y las políticas sociales. En una primera etapa de descentralización de las políticas sociales, iniciada en 2008, se puso énfasis en la obra pública y la intención política de generar trabajo-empleo a través de esta, así como en la generación de "pequeñas y medianas empresas" de construcción a nivel local-municipal. También, esta primera etapa se vio atravesada por la profundización y extensión municipal del Plan Provincial Alimentario, dirigido, ante todo a combatir la "desnutrición" en el entramado discursivo oficial de la "lucha contra la pobreza" acode a resonancias del Desarrollo Humano; así como se extendió el uso de la tarjeta social y el Nutrivínculo, sobre todo controlado y cuantificado en rededor del "aumento" de beneficiarios, que acceden a los planes y la búsqueda de reducción y buena gestión de índices, en torno de las poblaciones más pobres de entre las pobres.

A esta primera etapa se le suma la adhesión provincial a la AUH, así como la elaboración de la propuesta del "Censo social" [56], el cual es considerado como un apoyo en este proceso de descentralización de las políticas sociales (J. M. Urtubey, 2010)[57].

56 El censo que se llevó a cabo desde 2010 hasta 2012 en 160 barrios capitalinos pretendía extenderse, de manera ensayística, en zonas urbanas y dos comunidades aborígenes de la localidad de Tartagal, para luego continuar -en una segunda etapa- en Santa Victoria. Ante todo, tiene como finalidad recabar información para mejorar la calidad de vida de los salteños mediante una mejora en la política pública. El único informe que se conoció fue a principios del 2010, cuando el gobernador los presentó en el Centro de Convenciones. De las 12 mil personas censadas en siete barrios de la zona norte, sólo 2 mil trabajan de forma eventual, 300 son empleados públicos y 4 trabajan en cooperativas. Además, 10 mil aseguraron no recibir ninguna ayuda social por parte del estado. Otras 500 personas dijeron no saber leer ni escribir y 2 mil no quisieron responder a esa pregunta. Según lo manifiesto en el *Cuarto Poder*: "Dicho relevamiento arrojó resultados sombríos: 75% de la población sin acceso a cloacas (Barrio 15 de septiembre 98%, Barrio Balneario 99%); 7% sin acceso al agua; 35% de las viviendas no se encontraban en terreno propio; 81% de las viviendas no se encontraban escrituradas; 66% de los trabajadores en negro; 65% de la población sin cobertura de salud; 32% de la población receptoras de viandas alimenticias; 9% de analfabetos" (*Cuarto Poder*: 11/03/2013).

57 Gobernación de la provincia de Salta, en: http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias 26/07/2010; consultada, diciembre, 2012. Dicho Censo fue financiado por el Banco Interamericano De Desarrollo, en el

Para lograr los objetivos de descentralización municipal propuestos se indica que es menester: Fortalecer la mejora de la gestión municipal mediante la capacitación permanente a los municipios del interior a través del uso de las nuevas tecnologías; Fortalecer la capacidad administrativa y financiera de los municipios; Consolidar las reformas implementadas en materia de Recursos Humanos, contando con el diseño de un sistema de carrera pública provincial orientada a premiar el mérito, la formación y el desempeño; Fortalecer las estrategias y políticas de acción social a nivel provincial y municipal; Disponer en los ámbitos municipales de instancias que faciliten el acceso a una justicia rápida y efectiva; Promover la formulación de un Planes Integrales de Desarrollo Urbano Ambiental; Fortalecer la unidad ejecutora provincial para que adquiera una mayor capacidad de gestión de los proyectos y programas que administra; Generar un espacio institucional de concertación y articulación a nivel intermunicipal, a través de la Gestión Asociada Regional; Mejorar la accesibilidad a los servicios del ciudadano en la municipalidad de Salta[58].
Estas reformas producidas en el aparato administrativo municipal y provincial a nivel estatal iniciadas en los '90, recodificadas en el 2007-2008 forman parte de lo que Campana (2012) llama, siguiendo a los anglofoucaultianos, "proceso de gubernamentalización del gobierno", agregaríamos del gobierno de Estado. A través del cual los propios mecanismos de gobierno son objeto de problematización y reforma. En tanto, de los estudios de gubernamentalidad emana que la gubernamentalización del Estado – proceso por el cual el gobierno del Estado comenzó a ocuparse del cuidado de la población - se encuentra y es parcialmente desplazado, reinscrito y recodificado por otra trayectoria, en la cual los mecanismos de gobierno de Estado son ellos mismos sujetos de problematización. Es esa reconfiguración del gobierno del Estado sobre sí mismo lo que se define como gubernamentalización del gobierno: "…es posible transformar la sociedad actuando sobre los mecanismos a través de los cuales ella es gobernada" (Campana, 2012:159).

---

marco el Programa de Mejora de la gestión municipal (BID Nº 1855/OC-AR. agosto 2010) y en el marco del Programa de Fortalecimiento Municipal Provincial, en la órbita de la Subsecretaría de Financiamiento Ministerio de Finanzas y Obras Públicas de la provincia de Salta.

58 Fuente: Dto. BID y M. D Finanzas y Obras Públicas de Salta, 2010, PCH24082010: 27-28.

2.2. Mecanismos de intervención y gobierno de las poblaciones pobres y vulnerables (2007-2011)

Entre los programas y planes más importantes llevados a cabo en Salta a través del Ministerio de Desarrollo Humano, para "la contención, la promoción y el desarrollo de las personas, de manera integral", encontramos: En el marco de los *Programa de Seguridad Alimentaria*, entre 2007 y 2009: a) *Tarjeta Social*: Antes de la implementación de este sistema en Salta se entregaban 50.000 bolsones federales cada dos meses, a partir de la implementación de la Tarjeta Social los beneficiarios pueden adquirir los productos con los que desean alimentar a su familia todos los meses; b) *Kit Nutri-Vida:* Consiste en un módulo alimentario de alta densidad calórica para niños en riesgo nutricional, desnutridos y en recuperación nutricional. Además, se provee a los beneficiarios de suplemento polivitamínico y un tratamiento antiparasitario*;* c) *Pancita*: se entregan tickets alimentarios a mujeres embarazadas y de bajos recursos, d) *TBC* (tuberculosis): módulos alimentarios; e) *Bolsones Celíacos:* para beneficiarios de escasos recursos; f) *Bolsones de Emergencia;* g) *Pan Casero*: para grupos de madres que producen pan para autoconsumo o para la venta y su consecuente ayuda económica en el hogar. También se encuentran en este rubro los *Comedores Infantiles y Comunitarios*[59].

Dichas políticas alimentarias se dirigen a las poblaciones más vulnerables, con el objetivo, no solo de "ayudar a saciar el hambre, por lo menos entre los mínimos",

59 A partir de septiembre del 2009 los "titulares de derecho", como se hace referencia a los "sujetos beneficiarios" de este programa, podrían contar con un aumento cuyos montos variarían entre los $65 y los $130. En total con este sistema, ingresan $60.000.000 anuales al circuito comercial de la provincia. En el Kit Nutri-Vida se contaba en 2009 con 40.000 beneficiarios, de 6 meses a 6 años, por mes; Pancitas: 10.000 beneficiarias mensuales; TBC: 650 beneficiarios por mes; Bolsones Celíacos: 100 beneficiarios de escasos recursos mensualmente en toda la provincia; Bolsones de Emergencia número variable por mes. Este año ya se entregaron 14.000; Pan Casero: 7.000 bolsas de harina por bimestre, cada bolsa contiene 50 kg. En lo referente a los "comedores" se contaba con 173 en toda la provincia llegando a 15.300 beneficiarios. Durante 10 años la Provincia pagaba a los comedores infantiles $0.60 por día y por niño, a partir de la decisión de esta gestión se destina $1.20 por día y por niño que asiste a diario a los comedores. Durante la gobernación dirigida por Urtubey se incrementó poco más de un 129%, casi un 130%, en valores nominales, la inversión en políticas alimentarias, comparando la inversión realizada en 2007. Respecto a la inversión en materia alimentaría y de políticas sociales en 2007 fue de $32.623.675,99 distribuido en los siguientes. Durante 2008 la inversión del Gobierno de la Provincia de Salta respecto a los programas de Seguridad Alimentaria, Comedores Comunitarios, Asistencia Alimentaria y Políticas Sociales fue de $41.735.355,00. En tanto en el año en curso, 2009 la inversión es de $74.704.990,07. Ver: Dcto. Oficial, "Acciones y políticas sociales del Gobierno de Salta", 2009, Gobernación de la provincia.

también, parafraseando tramos discursivos oficiales para que los pobres "pueda elegir qué y cómo comer y/o cocinar"; a través de lo cual observamos cómo se remarca el gobierno microconductual e indirecto del " el interés, e incluso el gusto", mediante un discurso centrado en la ampliación de oportunidades por un lado y, en el gobierno de acceso a los mínimos, por el otro.
A su vez, en un marco de co-coordinación de políticas sociales entre provincia y nación, se ejecuta en *Plan Ahí* en la Provincia de Salta, el cual se lleva a cabo en 26 localidades de la provincia que tienen menos de 13.000 habitantes. Dicho Plan entrega pensiones nacionales a madres con 7 hijos, por invalidez o a la vejez, construye CIC (Centro Integrador Comunitario), se entregaron ayudas urgentes familiares, tanques de agua para escuelas, mientras que se promueven actividades productivas para autoconsumo[60]. También la gobernación provincial adhirió al *Plan Nacional de Accesibilidad* mediante la firma de un convenio con la Comisión Nacional Asesora para personas con Discapacidad, CONADIS, a través del cual los municipios contemplados en el *Plan Ahí* tendrán financiadas en su totalidad las obras que permitan crear las condiciones adecuadas para la circulación de personas con discapacidad permanente o transitoria, en los circuitos urbanos. Así, desde el programa de gobierno provincial se sugiere que se ejercita la "presencia del Estado, en el territorio", mientras que consideramos se promueven y generan las condiciones pertinentes para que los tejidos societales primarios y locales posibiliten al pobre "salir" de su propia pobreza.

2.3- Programas de Empleo: emprendimientos, capacitaciones y cooperación

Acorde a lo señalado, haremos referencia a la cuestión del gobierno de las poblaciones desocupadas, mediante una analítica crítico-descriptiva de los mecanismos dirigidos a gestionar el empleo, el desempleo y la pobreza.
En la *Secretaría de Políticas Sociales* también se nuclean los programas de empleo concentrados en el dispositivo de la economía social, tales como: a) *Programa Microcrédito*, b) *Programa Manos a la Obra* y c) *Escuela de Oficios*.

60 En la localidad de Hipólito Irigoyen se encuentra en ejecución un proyecto integral para la cría de cerdos, apoyo a las unidades productivas y apoyo a la comercialización; también se encuentra en ejecución un proyecto en la localidad de El Galpón para la cría de cerdos, producción de alimentos procesados y carnicería comunitaria. Cada uno de estos proyectos implica una inversión de hasta $300.000.

Estos programas dirigidos a "poblaciones vulnerables, en riesgo y riesgosas" se articulaban allá por 2008, con la Secretaría de Promoción de Derechos dirigida ante todo a la "prevención" de violencia familiar, jóvenes en conflictos con la ley penal y el fortalecimiento del programa familia; Convenio Nacional para cuidadores domiciliarios, en torno de convenios con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, lo cual se complementa con capacitaciones en artes y oficios y diferentes actividades y mecanismos dirigidos a las poblaciones "discapacitadas", como la creación de una Junta de Evaluación y Certificación de la Discapacidad, entre otras. También resulta un campo de intervención el ámbito de las "adicciones", donde se trabaja articuladamente con ONGs de la sociedad civil, la iglesia católica y la evangelista previniendo, conteniendo, capacitando, gestionando la problemática que impide, según se lo señala, la reinserción social de los jóvenes. Esto se complementa con actividades "deportivas", también promovidas por el MDS de la Nación, por considerar al deporte como una actividad que fortalece la individualidad y los tejidos sociales más cercanos, para la inclusión e integración de los jóvenes, ante todo[61]. Puntualmente, en lo referente a programas de "empleo", en el año 2008 se genera un *Programa de Promoción de Empleo Salta*[62]. El Programa se orienta a "políticas concretas para fomentar la creación de nuevas fuentes de trabajo en el sector privado de la provincia de Salta, se pretende abordar, en toda su dimensión, el problema del desempleo y buscar la solución en el crecimiento sostenido de la economía, pero entiende también que el incentivo no siempre llega a determinados grupos de la población con la velocidad y la contundencia deseada (considerandos, decreto Nº 4951/08). Se anuncia como antecedente la Ley N° 7517, que establece la exención del Impuesto a las Cooperadoras Asistenciales a favor de las personas físicas o jurídicas que produzcan un incremento en su nómina de trabajadores, con

61 La nueva gestión transformó el Plan Provincial de Adicciones en una Secretaría de Estado; Se firmó convenio con el Foro de Intendentes de la Provincia para la puesta en marcha en una primera etapa de capacitación a personal en la prevención de adicciones y la posterior realización de talleres en todos los municipios Programa "Quiero Ser", capacitación a docentes de capital (120) y del interior (50) en el marco de las actividades del septiembre estudiantil. Prevención de adicciones. En el marco de la Secretaría de Deportes se creó el Primer Centro de Rehabilitación deportiva que tendrá sede en 5 localidades del interior de la Provincia, destinado a niños, adolescentes y adultos con cualquier discapacidad. Mientras se articuló con clubes salteños a través del Programa Nacional "Nuestro Club" Torneo Nacional Evita Escuelas Deportivas Provinciales.

62 Decreto Nº 4951/08 del día 04-11-2008, Boletín Oficial de Salta Nº 17999. Publicado el martes 25 de noviembre de 2008.

la finalidad de que a través de la disminución de la presión tributaria se colabore con la generación genuina de nuevos puestos de trabajo; por lo cual se decide.
El nuevo plan promete "incluir" a los llamados "excedentes de la Administración Pública Provincial" (un colectivo de agentes públicos cesados en 1995), a beneficiarios de programas sociales de trabajo, como Salta Trabaja o Salta Solidaria (programas instalados en los años '90) y a jóvenes, "que accederán a becas para la finalización de estudios".
Los voceros y documentos emitidos por el programa de gobierno provincial aclararon que los subsidios se abonarán directamente al trabajador y que serán "remunerativos", es decir, que se pagarán a cambio de trabajo efectivo y cotizarán a la seguridad Social, este "pago directo" no supondrá -según lo dispuesto- la existencia de "relación alguna" entre el gobierno y el trabajador, es decir no existirá relación "contractual" entre ambos (trabajadores y Estado), por tanto tampoco tiene el trabajador derecho a reclamo, seguridad social ni nada que pueda, en tal sentido, ser otorgado por el Estado[63].
Dicha medida gubernamental reinstala, singularmente, el rol asignado al Estado desde el 2007, como mediador, articulador y gestor de políticas inclusivas en relación directa con los ámbitos privados vinculados ante todo al empresariado local y la sociedad civil. El Estado no es "generador de empleo, promotor de este, la política del pleno empleo no le es propia"; si no más bien los mecanismos que posibiliten, por un lado, el marco para que el desempleo no sea un problema estructural garantizando estabilidad y crecimiento económico sostenido, y por otro generando las condiciones para que el "desempleado" advenga, por sí mismo y a partir de sus capacidades sujeto económico y jurídico con empleo. El Estado articula, acompaña y ofrece oportunidades, hasta que los sujetos se autogestionen y autonomicen en el campo laboral[64].
En esto de la puesta en marcha del trabajo empresarialmente apropiado y socialmente responsable, desde el 2010 se profundizan los programas de empleo vinculados a la "capacitación", orientados hacia el desarrollo humano de los sujetos "desempleados o jóvenes en búsqueda de empleo" ante todo,

63 Cabe aclarar que, al subsidiar un porcentaje del sueldo de los trabajadores, los mismos tendrán siempre la consideración de acreedor del Estado provincial en virtud de un título administrativo, por las cantidades previstas en el Programa para los subsidios a su salario.
64 http://noticias.iruya.com/salta/index.php/economa-mainmenu-746/empleo/16895-urtubey-presenta-un-programa-de-promocin-del-empleo-en-salta.html; consultado marzo, 2013.

profesionalizando las tareas, dando herramientas para la búsqueda y el encuentro del trabajo (confección de CV, entrevistas laborales, etc.), así como capacitaciones en oficios, que propicien la bautizada: "salida rápida", en el trazo de la autogestión emprendedora de los sujetos potencialmente empleables.

Ante todo, estos dispositivos se ponen en marcha en relación con empresas y agentes del tercer sector encargados de "transmitir conocimientos efectivos eficientes, profesionales y precisos", sobre ciertas "actividades que resultarían, no solo remunerativas, también redistributivas del capital humano y social"65. Estas prácticas de gobierno de Estado, en el campo de la economía social, hacen a la problematización y construcción de los sujetos pobres en sujetos económicos-empleables potencialmente con derechos.

Entre los programas, planes y proyectos más relevantes, en tal sentido, se encuentran: a) *Programa de Formación para el Trabajo*[66]*;* b) *Programa de Orientación y Formación para el trabajo*[67]; c) *Línea de Crédito Fiscal del MTEySS de la Nación*; d) *Curso de Hormigón Elaborado*[68]*;* e) *Curso de Higiene*

65 Fuente Ministerio de Trabajo y Previsión social de la provincia de Salta: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-trabajo/11; http://www.trabajosalta.gob.ar; consultada marzo, 2013.

66 Mediante El protocolo adicional N° 5 al convenio 49/08 firmado entre el Gobierno de la Provincia de Salta y el MTEySS de la Nación, prevé la ejecución del Programa de Formación para el Trabajo, que tiene como objetivo "incorporar y promover la certificación en cursos de formación profesional". A los efectos de cumplimentar con lo convenido se inscribieron a 600 participantes en distintas líneas de formación profesional en oficios y servicios. Fuente, Ministerio de Trabajo y Previsión social de la provincia de Salta, en: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-trabajo/11; http://www.trabajosalta.gob.ar; consultada abril, 2013.

67 Entre algunos ejemplos de coordinación Institucional, se trabajó con la Fundación UOCRA. Se ejecutaron en forma conjunta 36 cursos de Capacitación en oficios del sector construcción en capital y algunos municipios del interior, donde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social proveyó elementos de protección personal, kit de herramientas, y realizó asistencia técnica y supervisión de estos; capacitando un total de ochocientos setenta y cinco (875) beneficiarios. También, se conformó una agenda conjunta que se inició con la firma de un Convenio de Cooperación Mutua entre la Secretaría de Empleo, Secretaría de Minería y Recursos Energéticos, la Secretaría de Pymes y la Cámara de la Minería de la Provincia, donde las partes se comprometieron a realizar capacitaciones en oficio para los desocupados, sub ocupados y jóvenes de los Departamentos de Los Andes y La Poma. Desde el mes de octubre a diciembre de 2010, se capacitó a 200 personas en: Albañilería Tradicional; Carpintería de Obra; Soldadura; Electricidad; Seguridad Minera: Técnico minero; Voladura. Fuente: Ministerio de Trabajo y Previsión social de la provincia de Salta: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-trabajo/11; http://www.trabajosalta.gob.ar/; consultado marzo/mayo 2013.

68 En el marco de la implementación de la Unidad Intersectorial de Certificación de Competencias de la Secretaría de Empleo, en pos de la Promoción del Empleo Decente, se ejecutó el "1º Curso de Laborista de Hormigón Elaborado", en coordinación con la Asociación Argentina de Hormigón Elaborado.

y Seguridad Alimentaria; f) *Programas de capacitación articulados con empresas mineras, azucareras, tabacaleras, en el arco de la Responsabilidad social empresaria*[69]*;* g) *Programa Gas en casa;* h) *Programa Descentralizado de formación para el trabajo*[70]*;* i) *Empleo Joven*[71]; j) *Autoempleo* es la actividad de una persona que trabaja para ella misma de forma directa en unidades económicas (un comercio, un oficio o un negocio) de su propiedad, que las dirige, gestiona y que obtiene ingresos de las mismas.; k) *Obra Pública Local* (este es un programa de ejecución municipal, con fondos nacionales y provinciales, que prevé la incorporación de beneficiarios de planes sociales en pequeñas obras de infraestructura en los municipios)[72].

Ahora bien, sobrevolando los números porcentuales encontramos como entre 2003 y 2012 el déficit global de trabajo decente se redujo en Salta. Sin embargo, si se compara con otras provincias, Salta está entre las de peores índices. Esto se desprende de una investigación del Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE) de la Universidad Nacional de Salta, que remarcó las mejoras en trabajadores que perciben una cobertura social y cuyos derechos laborales son más respetados, pero que no pudo negar lo desalentadora que resulta la comparación con el resto de las provincias. El informe (2012) que llevó adelante la investigadora Mónica Jiménez destaca el hecho de que Salta es la quinta provincia con mayor desempleo en el país y la primera en la que sus trabajadores presentan algún tipo de insatisfacción, para remitir al trabajo decente se utilizaron

69 Tal es el caso de *Alliance One*, en el marco del PRSE de esta empresa tabacalera, se presentó en la Secretaría de empleo una propuesta de capacitación para la realización de cursos en oficios destinados a pobladores del Municipio El Carril e Ingenio El Tabacal. El proyecto incluyó cursos: Soldador de arco con electrodo revestido; Tractorista; Preparador y colocador de agroquímicos; Operador de Fresa Tradicional; Operador de Máquina con Instrumental Electrónico. Ver: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-trabajo/11; http://www.trabajosalta.gob.ar; consultada marzo/mayo 2013.

70 En el marco del Programa de Descentralización Provincial, la Secretaría de Empleo inició la implementación del Programa Descentralizado de Formación para el Trabajo (PDFT), a través de la capacitación de los Gestores de Cambio Municipal. Fuente, Ministerio de Trabajo y Previsión social de la provincia de Salta, en: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-trabajo/11; http://www.trabajosalta.gob.ar/; consultado marzo/mayo2013.

71 Se trata de un programa destinado a jóvenes que no hayan completados sus estudios primarios, secundarios y que se encuentren en situación de desempleo. Los beneficiarios de este programa son incorporados a los cursos de Formación para el Trabajo, correspondientes al Protocolo Adicional Nº 05/10 – Convenio 49/08.

72 La Nación aporta un 70% de los materiales y herramientas de trabajo, mientras que la provincia se hace cargo del 30% restante y la contratación del tutor.

los siguientes indicadores: “trabajo bien remunerado, cobertura de la seguridad social y acceso de empleados a derechos laborales”. Según este último indicador, el 29% de los ocupados salteños se encuentra insatisfecho con su trabajo. En cuanto a un trabajo bien remunerado, este todavía tiene bajos índices: del total de los salteños ocupados, el 18% percibe un salario no decente. Es decir, por debajo del salario mínimo vital y móvil[73].

En esta sintonía se reconoce por parte del programa de gobierno local que existe una gran demanda de personas, que luego de una Capacitación, no encuentran salida o inserción laboral en relación de dependencia, motivó a esta secretaría a implementar programas que proveen asistencia técnica y capacitación para emprendedores, esto es en clave de Desarrollo Humano. En tanto, acorde a los dispositivos antes descriptos y las lógicas correspondientes, en este enjambre vincular estratégico de inversiones -en capitales- y asistencias el pobre desempleado y/o el sujeto desocupado se considera que podrá encontrar herramientas, elementos, capitales a partir de los cuales dar el salto -individual y autogestivo- al “mercado de trabajo”; esto es, entre las guías, los nexos y la asistencia del Estado -en sus diferentes niveles- y las organizaciones de la sociedad civil específicas para tales fines, entre las cuales se encuentran algunos sindicatos.

Segunda etapa en el Plan de Políticas Sociales: descentralización, planificación y abordaje foco-federal-asistencial-humanizado

En los trazos del programa de gobierno salteño dirigido a las poblaciones pobres, en un segundo período o etapa del llamado “Plan de Políticas Sociales” (2010 - nuevo diseño de abordaje y planificación), se profundiza la descentralización de las mismas, para lo cual, según informe oficial: “…se crea un área específica para articular la relación público-privada en el marco de la responsabilidad social

73 Según dicho informe, donde hubo una mejora fue en lo que refiere a cobertura de la seguridad social, si bien el indicador permanece bajo. Porque si en 2003, el 59 por ciento de los asalariados no estaba registrado, en 2012 ese porcentaje era del 45 por ciento. Sin embargo, este porcentaje es apenas dos puntos porcentuales menor al observado en Santiago del Estero, última en el ranking nacional. Algo similar ocurre cuando se considera el porcentaje de empleados sin derechos laborales. Según este indicador, Salta es la tercera provincia con mayor déficit. De hecho, según el INDEC, en el 2007, cuando asume el gobernador Urtubey en el 2do trimestre la desocupación era de 10,5 y en el 4to de 9,6, mientras que en el 2011 variaba entre el 11 y el 11,7% haciendo que Salta se encuentre entre las provincias con mayor desocupación en el país.

empresaria: asimismo la estrategia de la política social es focalizada actuando en conjunto con los intendentes quienes son lo que conocen las particularidades de las poblaciones y regiones" (resaltados nuestros)[74]. Para la segunda etapa, en febrero del 2010, el gobernador firmó un decreto de "descentralización de las políticas sociales de todos los municipios de la provincia" (Decreto N°472/10)[75].

Dichos tramos normativos de enunciación indican que se avanza en el camino irreversible de mejorar la calidad institucional, evitando el clientelismo y aumentando los niveles de eficiencia, eficacia y operatividad gubernamental, en lo referido a la cuestión de la pobreza.

En la sintonía con lo antes dicho, el marco estratégico del dispositivo de la pobreza se codifica y construye en un vínculo múltiple y complejo, tenso y heterogéneo, entre el Estado, la sociedad civil y el mundo privado empresarial. En este marco, el decreto N° 472/10, que dispuso la descentralización de las políticas sociales y la creación del Consejo de Auditoria Ciudadana" para la transparencia de la acción social: "…resulta conveniente ahondar en el proceso de descentralización operativa de las políticas sociales través de la colaboración institucional de los Municipios, procurando de ese modo generar una mayor eficiencia y eficacia en la ejecución y gestión de los programas gubernamentales en todo el territorio de la Provincia. Que, a fin de garantizar una efectiva y transparente gestión de las políticas sociales al descentralizarse, se estima oportuno establecer el adecuado control mediante la participación ciudadana a través de instituciones y organizaciones de la sociedad civil de prestigio" (Decreto párrafos 4 y 5).

Las instituciones y organizaciones de prestigio son: la Iglesia, la Universidad Nacional de Salta, la Universidad Católica, la Cámara de Comercio e industria y organizaciones no gubernamentales registradas, el consejo bajo dependencia directa del ganador tiene como finalidad coordinar y articular la implementación

74 Ver: Gobernación de la provincia, 4/02/2010, en; http//www.salta.gov.ar/prensa/noticias/comenzo-la-segunda-etapa-del-plan-de-politicas-sociales/4262; consultado abril, 2013.

75 Boletín oficial de Salta N° 18286, publicado el día 10 de febrero del 2010. En noviembre de este año, en consonancia con los aportes programáticos realizados en torno de Programa de mejora municipal del BID, también se firma el decreto N° 4784/10 aprobando el protocolo específico entre la gobernación de la provincia de Salta y la Fundación Centro de Implementación de Políticas Públicas para le equidad y el crecimiento (CIPPEC). Considerando que dicha fundación desarrollará los Módulos "Apoyo al Consejo de Auditoria Ciudadana para el monitoreo y la promoción de la rendición de cuentas" Y "Sistematización político-técnica de la experiencia de Salta en la descentralización de las políticas sociales". Boletín Oficial de Salta N° 18480, publicado el 30 de noviembre del 2010.

de programas y planes dirigidos a cubrir necesidades y promover tanto desarrollo individual como comunitario.
En tal sentido, la lógica que codifica las prácticas de gobierno reconfigura el Estado y lo social a partir de un vínculo estratégico entre lo público y lo privado, haciendo de la sociedad civil, los municipios, la iglesia, las escuelas y las empresas, entre otros organismos, sectores en torno de los cuales y con los cuales se tejen redes de gobierno dirigidos a las poblaciones pobres.

Retoques, transformaciones, re-nominaciones del marco gubernamental-institucional: la otra faceta de la gubernamentalización del gobierno de Estado y la sociedad civil

En este proceso de configuración y reconfiguración de las políticas sociales, luego de las elecciones del 2011, puntualmente en diciembre de ese año, se realizó un profundo retoque "estructural-institucional" en el marco de los Ministerios.
En concordancia con la Ley 7694[76] y bajo decreto N° 5114/11 el Ministerio de Desarrollo Humano pasa a llamarse "Ministerio de Derechos Humanos". Dicho cambio no remite, simplemente, a una transformación nominal o por lo menos no lo es en sentido general y genérico; puesto que, ante todo se manifiesta como una estrategia política vinculada a la ampliación del desarrollo hacía los marcos del "derecho humano" promovido a nivel nacional por el Programa de gobierno nacional y los Organismos Internacionales de Intervención y Crédito.
Lo importante, en torno del trabajo aquí planteado, se centra en la "ampliación" que se denota, por lo menos en la misión, visión y objetivos federales/funcionales de dicho ministerio. Puesto que, en la Misión se sostiene la finalidad estratégica ya expresada, dirigida a: "Generar un Estado al servicio de las necesidades de los ciudadanos, garantizando el acceso a sus derechos y revalorizando su rol y

76 La Ley Nº 7694; Expte. Nº 90-20.362/2011 fue sancionada el 22/11/2011 y Promulgada el 02/12/2011. Publicada en el Boletín Oficial Nº 18.727, del 07 de diciembre de 2011. Corresponde a la "Ley del Gobernador, Vicegobernador, ministros y Secretario General de la Gobernación, Secretarios de Estado, Subsecretario de Estado", en torno de la cual, según Art. 33: El Gobernador podrá crear en el ámbito del Poder Ejecutivo las Secretarías y Subsecretarias de Estado que estime necesarias, asignando mediante decreto las funciones y atribuciones de cada una de ellas. El total de Secretarías de Estado no podrá exceder de cuarenta y cinco (45) y Art. 34.- Autorízase al Gobernador a efectuar todas las reestructuraciones orgánicas y presupuestarias que fueren menester para la mejor ejecución de esta Ley.

promoviendo la reconstrucción del tejido social"[77]. Como es de notar se extrae de dicha enunciación la referencia a los "más vulnerables y en riesgo", podríamos decir que se resta "focalización" en el entramado enunciativo del gobierno enmarcado en dicho ministerio.

Mientras que, en la Visión, que hará referencia a la racionalidad política se mantiene el mismo objetivo dirigido a: "… promover el bienestar de la comunidad en la colaboración de soluciones a las problemáticas sociales y el desarrollo humano, fomentando la participación y el desarrollo humano de la ciudadanía realizando tareas coordinadas e integrales"; es decir, el DDH sigue siendo el que codifica y orienta la prácticas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres y no pobres, en este caso.

Ahora bien, "compete" al Ministro de Derechos Humanos: "…asistir al Gobernador en todo lo concerniente a las políticas referidas a los Derechos Humanos consagrados en los Tratados Internacionales, la Constitución Nacional y la Constitución Provincial, propendiendo al desarrollo del ser humano, su integración social, a la prevención, asistencia y recuperación en casos de vulnerabilidad social y a la asistencia ante situaciones de necesidad y urgencia" (resaltados nuestros)[78].

Como se destaca, las "acciones" dirigidas a los más pobres de entre los pobres, remiten a "prevenir, asistir y recuperar" para lograr "el desarrollo del ser humano"; por lo cual la ampliación enunciativa en torno del derecho se enreda, en un complejo entramado de prácticas, con los tramos de saber dispuestos por el DDH. Para esto se configura un tejido de colaboración, apoyo y guía entre el Estado y

77 Ver: Gobernación de la provincia de Salta, Ministerio de Derechos Humanos; http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-derechos-humanos/5; consultado julio, 2013.

78 Los primeros objetivos y funciones del Ministerio se centran en la elaboración o modificación de normas o programas vinculados a los Derechos Humanos, así como realizar los estudios necesarios para recomendar modificaciones o el dictado de nuevos preceptos en la promoción de la igualdad de derechos y de oportunidades de todos los habitantes, en el marco del respeto por la diversidad, entre otros. El resto de las funciones son las mismas que se promovían en el marco del Ministerio de DDH vinculadas a las políticas sociales activas e integrales, la satisfacción de necesidades básicas, en el caso de las poblaciones vulnerables y de alto riesgo social con bienes y servicios necesarios a través de la contención y la educación; el sostenimiento del andamiaje informativo y estadístico para la obtención de indicadores relevantes sobre los grupos poblaciones más vulnerables ante todo facilitando su identificación y registro único de beneficiarios; la articulación del desarrollo comunitario. Ver: Gobernación de la provincia de Salta. Ministerio de Derechos Humanos: http://www.salta.gob.ar/organismos/ministerio-de-derechos-humanos/5; consultado julio, 2013.

la red de organismos, organizaciones público-privadas, que hacen al dispositivo estratégico de la pobreza, en la provincia.
En este marco, el "organigrama del ministerio" deja entrever las propuestas de organización y los programas dirigidos a las poblaciones pobres. El ministerio cuenta con las secretarías de: Gestión Administrativa; Derechos Humanos; Desarrollo Comunitario; Asistencia Crítica; Deportes e Igualdad de Oportunidades, como se avista las nominaciones instaladas modifican, sustancialmente, las dispuestas en el ministerio del DDH.
En el marco de la *Secretaría de Derechos Humanos* se encuentra el Consejo provincial de la mujer y la meta es proteger y promover derechos humanos, a través de la asistencia integral a víctimas de delitos y la promoción y formación de derechos humanos, para lo cual también se articula con el sistema de justicia penal juvenil. La *Secretaría de Desarrollo Comunitario* (creada por decreto N° 3899/12)[79] realiza actividades vinculadas al desarrollo rural: Inclusión socioeconómica en áreas rurales; gestión y articulación institución; promoción de derechos en aéreas rurales y promoción para el fortalecimiento de instituciones locales. Mientras que articula programas en torno de los Pueblos originarios a través de la gestión y articulación institucional, la educación y cultura indígena, la promoción de los derechos y las funciones esenciales vinculadas a salud y medio ambiente, ante todo.
La *Secretaría de Asistencia Crítica* (Decreto N° 3899-011) concentra las acciones dirigidas a las poblaciones pobres en torno de las Políticas Alimentarias, ante todo en un trabajo de diagnóstico e informático/estadístico vinculado a la identificación de necesidades llamadas "críticas": sociales alimentarias y sociosanitarias, relevando y articulando programas nacionales, como el Microcrédito y el Manos a la Obra, en el campo de la economía social y el emprendedurismo. Dicha secretaría articula los programas alimentarios ya enunciados, los cuales se "focalizan" en poblaciones específicas, mientras que los otros se expanden a sectores poblacionales pobres y riesgosos, más amplios, pero igualmente focalizados. A su vez, se realizan actividades vinculadas con la asistencia crítica y la emergencia social, mientras se asiste a las intendencias municipales y se articula con actividades de economía social, en la órbita del ministerio de trabajo

79 Decreto N° 3899/12. Publicado en Boletín Oficial N° 18982 el 7 de enero del 2013.

(Organigrama, Ministerio de Derechos Humanos, Gobernación de la Provincia de Salta).

Cabe resaltar que las políticas de "asistencia crítica" se dirigen a las poblaciones "más" pobres e indigentes, dando asistencia y respuestas rápidas para, ante todo, impedir que más hogares y personas caigan en tal situación. Puesto que, aquellas poblaciones por debajo de las líneas de pobreza e indigencia son objeto y producto de prácticas gubernamentales de intervención "crítica"[80], en absoluto de "solución de problemas y erradicación de la pobreza"; más bien de un "buena gestión" del riesgo extremo, para evitar aumentos y desproporción en los "desastres".

La *Secretaria de Igualdad de Oportunidades*, por su parte, se dirige a las poblaciones consideradas "vulnerables", es decir a los más pobres: niños, ancianos y discapacitados. Para lo cual se promueve el fortaleciendo familiar y comunitario, la gestión y articulación de dispositivos de "protección", mediante la "gestión y supervisión" de centros de inclusión transitoria, de centros de desarrollo infantil; También tiene como eje las políticas sociales dirigidas a los "discapacitados" y los adultos mayores", en el primer caso realizando una constante evaluación y certificación de la "condición de discapacidad", mediante abordajes llamados integrales y sociales. En igual sentido, se trabaja con los adultos mayores, sobre todo en el marco de la Universidad abierta para la tercera edad, gestionando y promoviendo las diferentes organizaciones para adultos mayores, así como las residencias.

La *Secretaría de Deportes*, que se engloba en el bienestar físico y en tal sentido en la salud, que no solo implica sanidad e higiene, si no un "cuerpo sano, saludable y fuerte", mediante un proceso práctico de integración local, social y comunitaria. De este modo, el deporte es una tecnología específica de gobierno, dirigido, ante todo a poblaciones jóvenes y vulnerables, como los discapacitados. En tal sentido, se promueve la administración de estadios, los deportes en el marco de la "inclusión social, comunitaria, recreativa y educativa (recreación, rehabilitación, turismo social) se aporta a la planificación deportiva (juego, fiscalizaciones, entre otros).

Por lo tanto, desde sus inicios allá por el año 2007, el programa de gobierno provincial dirige sus prácticas de intervención social a la "lucha contra la

80 Ver: Dto. De la Dirección Nacional de Asistencia Crítica e Inclusión Social (2007). Ministerio de Desarrollo Social. Montevideo Uruguay. En: http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2007/05/LIBRILLO.pdf; consultado julio, 2013.

pobreza”[81] reafirmando que, la “acción social” es la mejor herramienta. Se señala el carácter “focalizado y descentralizado de las políticas de intervención” en torno de poblaciones pobres claramente identificadas y clasificadas entre los más pobres y vulnerables: mujeres, niños, ancianos y discapacitados, poblaciones indígenas y loa considerados “pobres con oportunidades”, ante todo los jóvenes y desocupados en edad activa.

Las políticas sociales y la cuestión del desempleo: hacia el ciudadano emprendedor

En continuidad con lo desandado, en el presente apartado pretendemos focalizar en las relaciones existentes entre el dispositivo del trabajo decente, la Responsabilidad Social Empresaria y las empresas/fábricas sociales en la provincia de Salta, en tanto mecanismos predominantes de gobierno dirigidos a poblaciones desocupadas y pobres.

En lo que respecta a las políticas de “empleo” dirigidas a gobernar el “desempleo”, además de lo ya enunciado, cabe introducirnos en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de la provincia de Salta[82]. Al igual que lo sucedido en el Ministerio de DDH, con la sanción de la Ley Provincial Nº 7.694/2011, queda derogada la Ley Nº 7.483 y sus modificatorias, y cambia su denominación a Ministerio de Trabajo, otorgándole nuevas competencias: “Entender en la formulación de políticas públicas vinculadas a la economía social, fomentando la formación y el desarrollo de cooperativas y otras formas asociativas y su inscripción en un registro especial […] Entender en la formulación de políticas

81 En esta lucha, cabe una breve renitencia a las estadísticas como una arista que atraviesa el análisis realizado, aunque no lo determina. Para remitir a los índices actuales de pobreza e indigencia hemos decidido relevar la información otorgada por el Índice Barrial de precios (Movimiento Barrios de Pie, 2013) considerando que la provincia de Salta está atravesada de diferentes organismos no gubernamentales dedicados a la medición de la pobreza, ante todo cuestionando, precisando y/o diferenciándose de lo propuesto por el INDEC y la Dirección de Estadísticas de la Provincia, en igual línea que el INDEC. Según el informe 2013 de Barrios de Pie, el nivel de pobreza era de 35,70% y el nivel de indigencia de 6,80%. Ello significa que había 199.039 personas que viven bajo la línea de pobreza y 37.643 que lo hacen bajo la línea de indigencia.

82 Mediante la Ley Provincial Nº 7.483, promulgada en fecha 7 de diciembre de 2007 y el Decreto Nº 1461/2008, se crea el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con dos Secretarías a cargo: La Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que hasta entonces dependía del Ministerio de Gobierno y Justicia, y La Secretaría de Empleo, con anterioridad a cargo del Ministerio de la Producción y el Empleo. Asimismo, y ante las competencias delegadas al Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se crea la Subsecretaría de Previsión Social en el ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

orientadas a los jóvenes que permitan su inserción efectiva en el ámbito socioeconómico, cultural, recreativo y, especialmente, en el laboral, fomentando su asociación con fines productivos […] Fomentar la participación familiar y comunitaria en prácticas de manejo de unidades productivas de autoconsumo". Por tanto, el dispositivo de la "economía social" se nuclea en dicho ministerio y programáticas de gobierno, ante todo potenciando la construcción de sujetos económicos, mediante: capacitaciones, cooperativas, asociativismos, productivismos y prácticas de autoconsumo en las localidades y en torno de las familias, ante todo, pobres.

En este ensamblaje de gobierno se instala la cuestión del trabajo decente, el cual en la provincia remite a un acuerdo realizado con la OIT en 2004 y ratificado en 2009 y 2011[83], ante todo con la intención preliminar de generar mayores oportunidades de desarrollo para todos sus habitantes, buscando erradicar la pobreza y fortalecer la democracia participativa.

En la red gubernamental en rededor del "trabajo decente", en 2010 se crea, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, la *Comisión Provincial Tripartita para el Trabajo Decente*. Mientras que en 2011 se firmó el Acta Compromiso del 1° Objetivo, tratado en el año anterior. La *Mesa Tripartita* está conformada por: gobierno, empresarios y trabajadores, el objetivo prioritario de dicha mesa, en el marco del acuerdo con la OIT es: "Procurar el trabajo registrado y formal para los trabajadores de la provincia, promoviendo la inclusión y ocupación de los trabajadores desempleados" (Acta compromiso mesa tripartita, 27 de setiembre del 2011), para lo cual es necesario: "Estimular la capacitación y cultura del trabajo

83 En el año 2004: se firmó el Memorando de Entendimiento entre la OIT y el Gobierno Argentino, en el marco de la 92º Conferencia Internacional de Trabajo, en Ginebra. En el 2005: en la Cuarta Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata se generó el compromiso por parte de los Jefes de Estado de adoptar el Programa de Trabajo Decente a fin de: crear trabajo, enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática. En el 2006: en la XVIª Reunión Regional Americana de la OIT, en Brasilia, se asumió el compromiso tripartito de promover una Década de Trabajo Decente en las Américas, en la que se señalan metas y objetivos concretos, atendiendo a las realidades de cada país y sus regiones. En el 2009: se firmó el Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la Provincia de Salta y la OIT para la creación de una Mesa Tripartita para el Trabajo Decente, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Al firmarse este Memorando de Entendimiento, Salta se convirtió en la 3º Provincia de Latinoamérica en adherirse a la normativa internacional. En el año 2010: se creó, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, la Comisión Provincial Tripartita para el Trabajo Decente. Y, finalmente en el año 2011: se firmó el Acta Compromiso del 1° Objetivo, tratado en el año anterior. Ministerio de Trabajo y Previsión social de la provincia de Salta: Mesa Tripartita. Ver: Ministerio de Trabajo de la provincia de Salta, en: http://www.trabajosalta.gob.ar/index.php/mesa-tripartita; consultado agosto, 2013.

fundamentalmente en los jóvenes salteños" (Acta compromiso, 2011:objetivo 2; resaltados nuestros); mientras que es tarea, ante todo del Estado gobernante: "… promover y procurar las condiciones económicas y políticas que permitan la plena actividad comercial y productiva" (art.4; resaltados nuestros).
En el caso de la meta de "erradicación de la pobreza", en el real proceso de "gestión" decente del trabajo se pretende: "Erradicar el trabajo infantil, eliminar la exclusión social y reducir la pobreza" (art. 7). Así, lo ético/moral se conjuga con lo económico en el ámbito de la economía social y "la decencia" del trabajo, ya que el trabajo/empleo generado, propiciado, permitido y producido, sobre todo, en torno del sujeto pobre desocupado implica, no la sola generación de ingresos y/o producción de bienes materiales, sino la generación de condiciones para que el sujeto advenga capaz de "incorporar la "cultura" del trabajo bajo parámetros vinculados con la empleabilidad-empresaria (jóvenes ante todo), por un lado, y con la reconstrucción de los tejidos societales primarios, por el otro (familias y comunidades pobres, sobre todo).
A su vez, acorde a lo establecido en la provincia, para la puesta en juego del dispositivo de economía social y la construcción del ciudadano emprendedor, es central "la responsabilidad social empresaria". En el marco del Estado provincial, puntualmente, del Ministerio de Trabajo se crea, en el 2011, la *Dirección de Responsabilidad Social Empresaria* (en adelante, RSE) cuyas finalidades se dirigen a: analizar, promover, difundir, sensibilizar y replicar herramientas, instrumentos y experiencias para generar y desarrollar espacios de cooperación entre el Gobierno, empresas, ONGs, para articular y coordinar acciones sinérgicas hacia un objetivo fundamental y estratégico como es la mejora de la calidad de vida de los sectores vulnerables de la estructura social provincial.
En sintonía, la RSE se instala como una tecnología de gobierno que propicia el vínculo sensible, cercano y firme con el sector privado (empresarial) para articular "premisas y programas", en tanto: "Desde el gobierno continuamos apostando a la igualdad de oportunidades en todos los sectores públicos y privados, con el fin de que cada persona pueda tener oportunidades y expectativas para crecer y desarrollarse en su propio lugar de hábitat", expresó el Ministro de economía Parodi (Discurso, 1ras. Jornadas de Responsabilidad y Balance Social, 2012).
Por tanto, en la tensa y múltiple relación entre trabajo decente, empleabilidad, inempleabilidad y RSE, el proceso de fabricación y problematización del sujeto pobre como "sujeto económico", en clave de capital humano, se dirige a que el

“advenido trabajador” considere al trabajo como un elemento constitutivo de sus racionalidad, no como algo “externo, que se vende” (en el mercado como “fuerza de trabajo”), sino como un capital inicial, en el cual invierte en una transacción económica específica, y en este caso, posibilitada por un marco de regulación por parte del Estado. Así, en clave de capital humano, el salario adviene ingreso y la fuerza de trabajo capital (Foucault, 2007:258-262).

5.1- Sujetos económicos y Empresas-Fábricas sociales

Entre las prácticas programáticas y gubernamentales más importantes, que dan cuenta de lo arriba analizado, en el marco de la economía social, la RSE y el trabajo decente se encuentran las llamadas “Empresas-Fábricas sociales” (2012).[84] Desde la Dirección General de Responsabilidad Social Empresaria, se promueven la inclusión laboral, mediante la creación de empresas sociales: “A través de la secretaría de Economía Social, estamos generando fábricas sociales, pudiendo cumplir con las demandas de las empresas, que, con respecto a la tercerización, tratamos de que se genere en la provincia y no afuera […] trabajamos para que los jóvenes, sobre todo para aquellos que terminaron la secundaria pero no realizaron ningún estudio universitario ni consiguieron trabajo, no tomen una conducta inadecuada. Apuntamos a esta franja de jóvenes para que trabajen en estas empresas de servicios, desde donde se genera la inclusión y se educa” (Jorgelina Bellagamba, 2013, directora general de RSE, del Gobierno de Salta)[85].
Las fábricas o empresas sociales son un modelo de producción centrado en el

84 Hasta el año 2013 eran más de 50 las fábricas sociales en la provincia, en su mayoría dedicadas a tareas textiles, de construcción y obraje, fábricas de dulces y conservas, servicios de albañilería, plomería, gas, pintura y electricidad, empresas de bloques ecológicos, de calzados, entre otras. Cada fábrica puede estar conformado por promedio de 30 personas/integrantes, que una vez constituidas reciben: financiamiento y acompañamiento en el desarrollo de proyectos productivos o de servicios para que tengan sustentabilidad, calidad y competitividad en el mercado, según las líneas establecidas por la ley de microcréditos. El ministerio suele otorgar financiamiento para remodelación edilicia, compra de maquinarias para los procesos productivos, equipamientos, capacitaciones insumos y asesoramientos en la ejecución puesta en marcha, mientas que os municipios suelen otorgar la mano de obra y financiamiento de la estructura edilicia para la ejecución de la fabricas. En el marco legal, se elaboró la reglamentación de la Ley N° 7744 de Contrataciones que incluyen en el artículo 13, inciso “n”, la contratación directa con empresas sociales. Diario El Intransigente, 22/04/2013.

85 Dcto. El Mapa de RSE en el país”, 2013, Fundación observatorio de Responsabilidad Social.

desarrollo de los grupos más vulnerables, según tramos discursivos oficiales. Se enmarcan en el concepto de economía social, siendo un mecanismo de inserción laboral privado. En estos casos, el Estado provincial actúa como generador de empleo al promover y acompañar la formación, desarrollo y posicionamiento de los emprendimientos.

En palabras del gobernador: "Desde el gobierno se busca trabajar siguiendo un modelo distinto, que es el de garantizar que cada habitante pueda ser dueño de su propio empleo: […] venimos trabajando con la sola premisa que es la de hacer que a la gente le vaya mejor. Queremos que haya polos de desarrollo en cada uno de los municipios de la provincia, fortificando sus procesos económicos y logrando su autonomía" (resaltados nuestros)[86].

En tal sentido, se apuesta a la fábrica social para crear un círculo "virtuoso de desarrollo, progreso e inclusión". Por tanto: "Con estas empresas sociales buscamos que cada pueblo sea empresario y desde su propio esfuerzo convertirse en artífice de su destino" (Urtubey, *Diario El Intransigente*, 15/05/2013; resaltados nuestros); mientras se sostiene que las fabricas sociales son un ejemplo de "sustentabilidad": "…como herramientas para el cambio social, en tanto no solo generan puestos de trabajo genuinos, sino que también son rentables y contribuyen a solucionar problemas sociales latentes"[87]. Darle sustentabilidad al modelo de economía social implica, en gran parte y según el gobernador, lograr que: "…organizaciones del pueblo colaboren con el gobierno en el armado de las empresas sociales, en tanto esto genera dignidad y autonomía, de ser dueños de sus trabajos" (resaltados nuestros), no sólo como inserción al mercado económico y laboral generando mano de obra calificada y valor agregado a la productividad local, también posibilitando una mejora en la calidad de vida mediante el tan remarcado discurso de la "igualdad de oportunidades y la inclusión" (Urtubey, *Diario El Intransigente*: 16/05/2013 y 24/07/2013).

86 Juan Manuel Urtubey, discurso de inauguración en La Viña de un emprendimiento de servicios de albañilería pintura, gas y plomería, página web de la gobernación: http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/mas-de-1000-saltenios-ingresaron-al-mercado-laboral-a-traves-de-45-fabricas-sociales/29269; consultada agosto/setiembre, 2013.

87 J. Massafra, secretario de economía social y empleo, en el marco del seminario: "La sustentabilidad como herramienta de cambio soca, económico y ambiental", 21 de octubre el 2013, Salta capital.

De este modo, se sostiene que: "…*el Estado siembra donde antes había olvido y postergación*" (Urtubey, Diario *El Intransigente*, 25/07/2013), pues el Estado, en vinculación estratégica con el ámbito privado (empresarial) y local, está presente en el territorio comunal generando el desarrollo y el progreso autogestivo y empresario. Por último, se afirma que: "…se trabaja para que el débil pueda hacer valer sus derechos […] tratamos de poner el equilibrio que necesita la sociedad para poder crecer y salir adelante, acercando las herramientas para que cada salteño pueda desarrollarse con su propio esfuerzo"; se "apuesta a la cultura del trabajo y a la sociedad más justa" (Urtubey, *Diario El Intransigente*: 31/12/2013). A partir de los tramos de enunciación descriptos, observamos cómo el dispositivo de gobierno "Empresas-Fábricas sociales" se dirige a configurar al sujeto pobre desempleado acorde a las racionalidades políticas neoliberales y pastorales cristianas. Esto es, entre sujetos económicos empresarios, capaces de invertir, reinvertir y acumular capitales (económicos, sociales y humanos) con la colaboración "inicial" del Estado y demás organizaciones privadas y públicas, en un programa de gobierno dirigido a las poblaciones "débiles, pobres, vulnerables, carentes". En dicho programa, el criterio no es la legitimidad o ilegitimad, sino el éxito o fracaso de la acción gubernamental, en tanto aquello que debe dejarse-actuar por sí mismo, remite a la acción de los individuos, considerando que: "… el mercado es el ámbito desde el cual se define la ciudadanía, en el liberalismo, el ciudadano ya no será más asuntos de derechos, sino asuntos de emprendimientos" (Castro Gómez, 2010:146). Mientras que se promueve la "salvación", con ayuda del Estado, de aquellos sujetos débiles, pero dignos.

A modo de conclusión

En este artículo nos referimos a los programas de gobierno que, en el ámbito de las políticas sociales públicas, se dirigen a las poblaciones pobres y desocupadas, en Salta (2007-2015). Analizamos cómo los programas de gobierno provincial dirigen las prácticas de intervención social a la "lucha contra la pobreza", reafirmando que la "acción social" es la mejor herramienta. Señalamos el carácter "focalizado y descentralizado de las políticas de intervención", en torno de poblaciones pobres claramente identificadas y clasificadas. Observamos como los diversos dispositivos y técnicas de gobierno se construyen en torno de una heterogénea y

paradojal vinculación entre lo ético y lo ecológico, lo saludable y lo higiénico, la contención y el desarrollo humano, la libertad, la creación y el emprendedurismo, la intervención y la autogestión, la educación y la inversión en capitales humanos y sociales. Mientras que estas prácticas de gobierno se ejecutan en el trazo de lógicas dirigidas a la "protección, ayuda y asistencia", según las labores realizadas por Eva Perón, que instalan un marco jurídico dirigido por un lado a la "tutela asistencial", y por otro a la construcción de "sujetos -emprendedores- de derecho". No se trata, simplemente de un proceso de "privatización" de lo público, como pretendían los organismos internacionales apenas instalado el DDH y el proceso de des-socialización en los '90; también se pone en juego un ejercicio de gobierno indirecto, específicamente, a través de la comunidad, construida como espacio de contención, riesgo e intervención que tiene como metas constituir "sujetos ciudadanos", ya no a través de derechos fundamentales, sino de "emprendimientos y empoderamientos autogestivos".

Estas prácticas de gobierno pretenden enmarcarse en el discurso de la "inclusión y la equidad", que en torno de las racionalidades políticas neoliberales, con matices singulares, no son sinónimo de "igualdad", ya que el gobierno ejercido directamente o indirectamente a través del Estado y/o de la sociedad civil, genera las condiciones, los marcos, el medio ambiente para que el juego de la desigualdad sea siempre posible; en el caso de los pobres de trata de un juego entre mínimos y márgenes, entre supervivencias, autoconsumos y tutelajes promocionales. La sociedad civil, entonces, sigue siendo considerada como el dominio transaccional (Foucault, 2007), en el cual se ejerce el gobierno "indirecto" de lo público, que cobra singularidad en Salta, bajo el valor "natural" de la solidaridad.

En este sentido, reconstruimos los vínculos entre Estado y sociedad civil, en referencia a la descentralización de las Políticas sociales en Salta (2008-2010; 2011-2013), mediante lo que dimos en llamar un proceso de gubernamentalización del gobierno de Estado, en donde se pone a jugar lo ya enunciado respecto del rol readquirido por los municipios. Identificamos como proceso de gubernamentalización del gobierno de Estado aquel que pone en cuestión los propios mecanismos y se instrumentaliza mediante dos conjuntos de tecnologías, entre las cuales se encuentran las de ciudadanía. En tal marco se ensamblan las prédicas y prácticas en torno de la eficiencia de servicios públicos, el acercamiento a los barrios y las comunidades por medio de planes, programas y proyectos territorializados. Así como se resaltan los elogios a la cogestión entre el Estado y

la sociedad civil, la promoción de canales formales de institucionalización de la participación social, la democracia participativa y la insistencia en la construcción de "ciudadanía activa y responsable", en la traducción local del DDH.
A su vez, profundizando en los mecanismos de gobierno dirigidos a las poblaciones pobres y desocupadas, nos detuvimos en lo que da en llamarse "el triángulo de la responsabilidad sociales empresaria en relación con las empresas/ fabricas sociales y los diferentes programas de capacitación" dirigidos, ante todo, a jóvenes -empleables- desocupados.
Por ende, observamos cómo, las técnicas de gobierno dirigidas a las poblaciones pobres y desocupadas recodifican el rol del Estado en Salta, no como "generador de empleo", sino de mecanismos que posibiliten, por un lado, la construcción del marco para que el desempleo no sea un potencial riesgo de "quiebre del orden establecido", y por otro para que el "sujeto desempleado" advenga, por sí mismo y a partir de sus capacidades sujeto capaz de empleo y autoempleo.
Por tanto, en clave de capital humano, en la tensa y múltiple relación entre trabajo decente, empleabilidad, inempleabilidad, responsabilidad social empresaria y empresas/fábricas sociales, se trata, en el caso de las poblaciones pobres y el problema de la pobreza en la Salta contemporánea, de la puesta en juego de mecanismos de gobierno que conjugan, la intervención del Estado en la generación de marcos y condiciones básicas e iniciales para que los sujetos puedan "autorregularse, autogobernase, autogestionarse", radicalizando la forma empresa a nivel individual y local societal. Mientras se construye el discurso gubernamental de la "cultura del trabajo, de la decencia del trabajo, de la autosuperación mediante el trabajo". Pues, según resonares de la DSI, el desarrollo "humano y mundano" serían posibles, en tanto, el propio ejercicio de la libertad les brindará oportunidades diferentes.

Bibliografía

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. "Representaciones e intervenciones sobre la pobreza en Salta (segunda mitad del siglo XX)". En: Álvarez Leguizamón, S. (comp.) *Poder y Salteñidad, Saberes Políticas y representaciones sociales.* Salta, CEPIHA, Universidad Nacional de Salta, 2010.

ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. *Pobreza y Desarrollo en América Latina*. Salta, EUNSA, 2008.
AVALOS, D. *Cincuenta Editoriales…y ninguna flor. Cinco años de urtubeicismo 2008-2012.* Salta, Ediciones el Cuarto, 2012.
CAMPANA, M. *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario, Prohistoria, 2012.
CASTRO GÓMEZ, S. *Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá, Siglo de Hombres editores, 2010.
FOUCAULT, M. *Maurice Florence: Autoretrato (1984)*. Buenos Aires, Edit. Macedonia, 2008.
FOUCAULT, M. *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica., 2007.
FOUCAULT, M. *Seguridad Territorio, Población*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.
FOUCAULT, Michel: "El sujeto y el poder", en: DREYFUS, H. y RABINOW, P.: *Michel Foucault, más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2001b. pp. 241-259
FOUCAULT, M. *Defender la Sociedad.* México: Fondo de cultura económica, 2000.
FOUCAULT, M. "¿Qué es la Ilustración (1984)?". En: *¿Qué es la Ilustración? Genealogía del poder N°30*. España: Ediciones de la Piqueta., 1996. Pp: 83-101.
FOUCAULT, M. *Saber y Verdad. Madrid*, España: La piqueta., 1991.
FOUCAULT, M. "¿Qué es la Crítica? (Critica y Aufklärung)". En: *Revista de Filosofía.* Nº 11, Francia, 1985, pp 5-25.
FOUCAULT, M. *Estética, Ética y Hermenéutica. Obras Esenciales*. Vol. III., Bs. As, Ed. Paidós, 1994.
GIAVEDONI, J. *Gobernando la Pobreza. La energía como dispositivo de gestión de los sectores populares.* Rosario, Homo Sapiens, 2012
GRONDONA. A. "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Colección: Tesis de investigadores e investigadoras del CCC. Edit. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, 2012.

MURILLO, S. “Prólogo”. En: Giavedoni, J.G. *Gobernando la Pobreza. La energía como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens, 2012
MURILLO, S. “Estado, sociedad civil y gubernamentalidad neoliberal”. En: Revista de la Carrera de Sociología, vol. 1. Nº. 1. Facultad de Ciencias Sociales. UBA, 2011, pp.: 98-101.
PRESTA. S. “Economía Social, Estado y mercado: elementos para el análisis de las formas de construcción de una ética de autogobierno”. Trabajo presentado en el Workshop: *Debates sobre gobierno, Estado y control social: gobernando las desigualdades*. Rosario, Santa Fe, 2011.
ROSE, N. “¿La Muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”. En: *Revista Argentina de Sociología*. Año/Vol. 5.N° 8, Buenos Aires, 2007, pp.: 111-150.
URTUBEY, J. M. *Sembrando Progreso. Claves del desarrollo de Salta.* Salta: Edi. Hanne. 1999.

Fuentes

Diario El Intransigente, 15/05/2013; 16/05/2013; 24/07/2013. Salta.
Documento Final. (2012). *Primera Jornadas Nacionales de Responsabilidad Social Empresaria y Balance Social. “Futuros desafíos”*. Salta. Disponible en: http://www.prensa-salta.gov.ar/archivo/1ras-jornadas-nacionales-de-responsabilidad-social-empresaria-y-balance-social/
Documento BID Y M. D Finanzas y Obras Públicas de Salta. PCH24082010 (2010). Gobernación de la Provincia de Salta.
Documento oficial (2007). *Plataforma electoral, 2007-2011.* Salta.
Entrevista al gobernador J.M. Urtubey (2013). Diario El Intransigente, 25/07/2013.
Bellagamba, J. (2013). Directora general de RSE, Gobierno de Salta Disponible en: http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/la-responsabilidad-social-es-un-componente-fundamental-en-la-inclusion/31074
Fundación observatorio de Responsabilidad Social (2013). El Mapa de RSE en el país. Disponible en: www.ors.org.ar/
Gobierno de la Provincia de Salta (02/2012). Informe Situación Actual y Perfil futuro de la provincia de Salta. Plan de Desarrollo Estratégico Salta 2020/30.

Gobierno de la Provincia de Salta (09/2011). Documento oficial: Acciones y políticas sociales del Gobierno de Salta.
Gobernación de la provincia, (2010). Dto. Comenzó la segunda etapa del plan de políticas sociales. Disponible en: http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/comenzo-la-segunda-etapa-del-plan-de-politicas-sociales/4262.
Jiménez, Mónica (2012). *El trabajo decente en Salta, ¿un bien escaso?*. Instituto de Estudios Laborales y del Desarrollo Económico (IELDE). Universidad Nacional de Salta.
López Calvo, Paula (03/2011). *El hambre es un crimen. Salta la linda, Salta la desnutrida.* Artículo publicado en el Periódico de la CTA Nº 74. Equipo de Comunicación de la CTA Salta
Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, (2012). Publicación colectiva de los Centros de Referencia y Articulación. Bs. As. Argentina
Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, (2012). Dcto: Territorios. Huellas y Horizontes de una Institucionalidad de la Políticas Sociales.
Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, (2010). Políticas Sociales del Bicentenario. Tomos I y II.
Ministerio de Desarrollo Social Presidencia de la Nación, (2007). La Bisagra. Memoria, Verdad, Justicia, Organización Social. Buenos Aires. Argentina
Massafra, J. (2013). Seminario: La sustentabilidad como herramienta de cambio social, económico y ambiental. Salta capital.
Ministerio de Desarrollo Humano. (2007). Gobernación de la provincia de Salta Disponible en: http://www.salta.gov.ar/descargas/archivos/dhumano/MINISTERIO.pdf
Ministerio de Derechos Humanos, (2011) Gobernación de la provincia de Salta Pág. Disponible en: http://derechoshumanos.salta.gov.ar/
Ministerio de Trabajo Gobernación de la provincia de Salta Disponible en: http://www.trabajosalta.gob.ar/
Ministerio de Trabajo de Salta, (2011). *Acta de Mesa Tripartita*. Salta Disponible en: http://www.trabajosalta.gob.ar/index.php/mesa-tripartita
Parodi, (2012). Primeras Jornadas de Responsabilidad y Balance Social. Salta Disponible en: http://www.consejosalta.org.ar/wp-content/uploads/Documento-Final-1%C2%BA-Jornadas-Nacionales-de-Responsabilidad-y-Balance-Social_Salta_2012.pdf

Urtubey, Juan Manuel (2011). Discurso de Asunción. Disponible en: <http://www.juanmanuelurtubey.com/discurso/13/discurso-asuncion-diciembre-2011>

Urtubey, Juan Manuel (11/2010) Discurso en el congreso del partido justicialista, Cafayate, Salta. En: Diario El intransigente (29/11/2010). Disponible en <http://www.elintransigente.com/salta/2010/11/29/discurso-completo-urtubey-congreso-cafayate-62521.html>

Urtubey, Juan Manuel (2007). Discurso de Asunción. Disponible en: http://www.juanmanuelurtubey.com/discurso/7/discurso-asuncion-diciembre-2007

Urtubey, J.M. (2014). Discurso de inauguración, en La Viña, de un emprendimiento de servicios de albañilería pintura, gas y plomería. Disponible en: http://www.juanmanuelurtubey.com/discursos

Urtubey, J.M. (2013). Disertación “Políticas públicas como conductoras y ordenadoras del compromiso social”. I Congreso Internacional sobre Responsabilidad

La política social alimentaria en Catamarca (2005 - 2010). Un análisis desde los enfoques de género y de derechos humanos[88]

María Belén Verón Ponce [89]

Introducción

En este artículo indagamos acerca de cómo se instala la política social asistencial en el cambio de siglo, como propuesta política, en una provincia con altos niveles de pobreza, pero en el contexto de una particular construcción de poder, definida por determinadas visiones y prácticas que contradicen los estándares de derechos humanos recomendados y exigidos (en el marco de acuerdos internacionales) para el diseño de estrategias de desarrollo.

Por ello, en un primer apartado reconstruimos el debate en torno a los enfoques de derechos humanos y de equidad de género; en el diseño y ejecución de las estrategias de desarrollo como parte de los acuerdos internacionales de gobierno. Luego damos cuenta del contexto político-económico que analizamos y del

88 Este trabajo se desprende de la tesis doctoral en Trabajo Social titulada *¿Derechos para todos y todas? La política social asistencial: alcances y limitaciones a los derechos humanos y a la igualdad de género. El caso de la Provincia de Catamarca*, defendida en la ciudad de Rosario en diciembre de 2012.

89 Docente e Investigadora Facultad de Humanidades. UNCa (Argentina).

impacto y centralidad del programa social alimentario Pro Familia. Además, se analizan las implicancias de los discursos y prácticas del programa desde los enfoques de género y de derechos humanos, vinculados al análisis de las visiones de pobreza y de las relaciones de género en las familias. Nos interesa saber cómo definen al sujeto destinatario[90] de la política y qué tipo de 'beneficios' les otorgan; con el convencimiento de que, en las acciones sociales (intervenciones), existen visiones políticas que sostienen determinado orden de cosas, y que éste no es neutral, sino que esconde una política de género que reproduce esquemas de dominación que se objetivan y subjetivan en las relaciones de las personas en los ámbitos familiares y sociales.

La investigación parte del análisis de los discursos y las prácticas de intervención del Programa alimentario Pro Familia, diseñado y ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social de Catamarca. Se analizaron los decretos de creación del programa, informes de gestión y materiales de difusión de este; también se entrevistaron funcionarios y técnicos de las áreas implicadas.

El recorte temporal (2005 a 2010) responde a la intencionalidad de mostrar la construcción discursiva que en los programas sociales (sobre todo a nivel nacional) se plantearon como diferentes al orden "neoliberal" imperante en los noventa, con una progresiva incorporación del enfoque de derechos, primero desde la retórica y luego con indicadores concretos.

Derechos humanos y género en las políticas sociales

Luego de la crisis del 2001, la programática neoliberal organiza modelos de inclusión que permitan la subsistencia de amplias mayorías excluidas del mercado laboral; de modo de dar continuidad al sistema económico y su legitimidad política. Repensar la protección social de las grandes mayorías empobrecidas y excluidas, no sólo del trabajo sino también de un sinnúmero de oportunidades básicas para llevar una vida digna, ha posicionado a la asistencia social pública como una de las estrategias centrales de los Estados para resolver la conflictividad de una "nueva cuestión social". Los gobiernos se ven obligados a asumir la atención de un 'mínimo

90 Reconocemos y adherimos a los múltiples recursos que se proponen para las nominaciones de los sujetos desde un lenguaje no sexista; sin embargo, a fin de facilitar la lectura, no se utilizaron dichos recursos específicos y se adoptó el uso del masculino genérico en la mayoría de los casos.

de necesidades básicas' de los individuos en situación de pobreza, a fin de garantizar la gobernabilidad, la legitimidad y acumulación del sistema económico.
Con el nuevo milenio se instalan en la región algunos gobiernos de corte progresista (en Argentina con Néstor Kirchner) que, en materia de política social asistencial, conciben discursivamente "políticas sociales integrales" y de "reconocimiento de derechos y ciudadanía", entre otros tópicos[91].
El telón de fondo es la incorporación del enfoque de derechos humanos que se legitima y difunde como nuevo paradigma para pensar las estrategias de desarrollo que se proponen los estados (Falappa y Andrenacci, 2008; Hintze y Danani, 2011). Cecchini y Martínez (2011), sostienen que conviven en América Latina dos modelos de protección social: por una parte, los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI) que se presentan como asistencia y acceso a la promoción, a través de una "intervención en el largo plazo" para lograr la "ruptura de la trasmisión intergeneracional de la pobreza". Para ello se toman medidas de protección que abarcan el ciclo de la vida, y compromete y fortalece los 'activos esenciales' de la población destinataria.
Por otro lado, el modelo de garantía de ciudadanía se fundamenta en el sistema internacional de derechos humanos (DDHH), que instala una "visión más inclusiva y sustentable de la protección social". Para ello, se definen principios como el de igualdad y no discriminación; participación y empoderamiento; rendición de cuentas y transparencia, basados en el carácter irrenunciable del Estado, es decir, el deber de respetar, proteger, promover y garantizar la realización de derechos (Eide, 1989). Este enfoque se aplica a las políticas de desarrollo que necesariamente deben traducirse en estándares jurídicos, como la obligación de garantizar contenidos mínimos, la no regresividad y la garantía de participación ciudadana, así como en principios de universalidad, acceso a la justicia y acceso a la información pública (Cechini y Martínez, 2011).
Por otra parte, el enfoque de género se desarrolla vinculado a las políticas sociales en América Latina a partir de la década del noventa, en que se reconoce un proceso de legitimación e institucionalización de esta perspectiva. En la evaluación de cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, tienen injerencia algunos organismos internacionales como el Comité de Seguimiento del PIDESC

91 Se proponen tres Planes: *Manos a la Obra* (Economía Social); *Familias por la Inclusión* (transferencia monetaria a la familia) y *El hambre más urgente* (Seguridad Alimentaria).

(Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y al Comité de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer). Tienen además importante participación las organizaciones feministas y de derechos humanos a partir de la elaboración de "contra informes" [92]

El aporte del enfoque de género en las políticas sociales distingue los alcances, las visiones que sostiene y las prácticas de intervención. Se distingue por ejemplo matices y diferencias respecto de objetivos, metodologías y metas que se proponen. En este sentido se clasifican en "políticas para mujeres" (compensatorias, no se cuestionan la división sexual del trabajo); "políticas de acción afirmativa o discriminación positiva" (para garantizar la representación de grupos desaventajados); "políticas con enfoque de género" (se proponen un cambio) y de "transversalización de género" (Rodríguez Gustá, 2008). Estas últimas, las *políticas de transversalización de género* o *gender mainstreaming* implican la "promoción de la igualdad de género mediante su integración sistemática en todos los sistemas y las estructuras, en todas las políticas, los procesos y procedimientos, en la organización y su cultura, en las formas de ver y hacer" (Acker, 1990, citado por Rodríguez Gustá, 2008:115). Este concepto debería orientar todas las políticas de Estado ya que implica un cambio de paradigma en su organización y sus acciones.

En relación con los programas asistenciales, las contraprestaciones exigidas, generalmente redundan en acciones discriminatorias para con las mujeres, como la reasignación de roles reproductivo por su condición de madres; y la incorporación como "prestadoras de servicios de cuidado", estableciendo una relación de explotación por la "subvaloración económica y social de su trabajo" (Daeren, 2004:4-5).

Programas sociales asistenciales. Atender la pobreza en una provincia minera

Una primera hipótesis que sostenemos en nuestro trabajo es que, en provincias como Catamarca, el gobierno se organiza en base a relaciones hegemónicas

92 Los "informes sombra" o "contra-informes" o "informes alternativos" se elaboran en base a investigaciones propias presentadas por algunas ONG's como FEIM (Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer), CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales), APDH (Asamblea Permanente de Derechos Humanos), Católicas por el Derecho a Decidir.

de poder sostenidas por una clase política de características patrimonialistas, patriarcales y clientelares; donde prevalece el nepotismo en la administración pública. Estas características no escapan a la política social asistencial que se evidencia como herramienta para sostener este esquema de poder.

Si tomamos la pobreza como una cuestión política —es decir, como producto de decisiones políticas que determinan una distribución regresiva e injusta de la riqueza—debemos decir que este fenómeno, en la provincia, responde a condiciones estructurales en el marco del sistema capitalista. Las marcas del colonialismo en nuestro territorio se remontan a la conquista española iniciada en 1536 por Diego de Almagro, incentivada por "la noticia de existencia de ricas minas de oro, plata y cobre, explotadas por los aborígenes desde tiempos precolombinos y los recursos de tierra y agua para la producción agropecuaria de chacras y estancias" (Bazán, 2010:65). Las mercedes y encomiendas fueron instituciones coloniales que permitieron condiciones diferenciales de poder y dominio de una elite local sobre grupos poblacionales y territorios.

En los sucesivos períodos de organización nacional, hay en la provincia una continuidad de la forma de ejercicio del poder basado en los linajes familiares[93]. Como contracara, se silencian y aniquilan los nombres y las historias locales de los 'antiguos' que son desplazados geográficamente. En el siglo XIX, acaece un breve 'esplendor' asociado a la provisión de recurso ganadero para el centro geopolítico y económico ubicado en el Alto Perú; que rápidamente vira hacia el litoral pampeano, estableciendo una reconfiguración de los flujos económicos hacia la pampa húmeda, y quedando la provincia nuevamente aislada, y por tanto empobrecida (Machado Araoz, 2007:149). En este proceso, tiene vital importancia la exclusión del ramal ferroviario hacia el puerto de Buenos Aires y una 'federalización' que implicó un proceso de colonialismo interno (Machado Aráoz, 2007:149).

Ya en finales del siglo pasado, se expresa con fuerza en nuestro territorio como en toda la región, lo que David Harvey denomina el ciclo del capitalismo de "acumulación por desposesión". Este nuevo régimen de sujeción colonial se

93 Desde la declaración de la autonomía, el 25 de agosto de 1821, el cabildo de Catamarca estaba conformado por familias y/o personajes con fuerte afinidad política, sobre los que se sostiene una determinada construcción de poder basada en redes familiares, que se mantiene hasta nuestros días. El nepotismo se comprueba en la repetición de apellidos como Avellaneda y Tula (primer gobernador abuelo del presidente Nicolás Avellaneda), Herrera, Acuña, Molina y Ruzo, entre otros (Gershani Oviedo, 2010).

manifiesta por la vía del extractivismo que supone una "drástica expansión de las fronteras territoriales y simbólicas del capital y la activación de nuevos dispositivos de expropiación eco-biopolítica" (Gudynas, 2009 citado por Machado Aráoz, 2014:166). A partir de la década del 90 se instala en la provincia un régimen extractivo minero y agroindustrial que reconfigura la economía, la política y la cultura de modo drástico. Este proceso es acompañado por todo el arco de la política estatal a fin de garantizar la seguridad jurídica, la legitimidad y la gobernabilidad frente a los conflictos que emergen en los territorios producto de las resistencias ambientales y ecológicas para la defensa de los bienes comunes. Se impone una nueva "razón de Estado" donde los "gobiernos se muestran dispuestos a sacrificar sus territorios y sus poblaciones 'más atrasadas' con tal de 'impulsar el desarrollo'" (Machado Aráoz, 2014:167). Se reedita así un viejo lema colonial: "la minería como política de Estado" y bajo esa consigna, nada se cuestiona, todo se impone. Los virajes de la economía capitalista global adquieren para nosotros un matiz "ultraperiférico" (Machado Aráoz, 2011), dado por la excesiva centralidad de la economía estatal. Por ello nos referimos a un "aparato productivo poco diversificado, con alta especialización sectorial y fragmentación territorial; escasas alternativas económicas en general y de empleo en particular" (Machado Aráoz, 2011). En el mismo sentido, sostenemos que las políticas de los noventa aportaron al patrón de empobrecimiento en base a la extracción de riquezas en el esquema capitalista, en este caso, avalado por un poder político que instrumentó las leyes necesarias y hegemonizó la disputa simbólica necesaria para instaurar este régimen. Se produce una narrativa que destaca los aspectos del 'progreso', invisibilizando las consecuencias en materia socioeconómica que estos mega emprendimientos extranjeros ocasionan para las poblaciones locales. No sólo se utilizan y agotan los recursos que son fuente de vida para las poblaciones, como la tierra y el agua, sino que también generan cambios en los patrones culturales de vida de las personas, ocasionando un trastocamiento en los ecosistemas sostenidos en las actividades tradicionales que no encuentran lugar en la economía capitalista global.

Por ello, las condiciones de pobreza se encuentran íntimamente relacionadas con estos esquemas que "promueven el desarrollo", a partir de una colaboración fundamental por parte de los gobiernos, que generan los engranajes políticos necesarios para la instalación de este modelo. La política social asistencial juega un papel fundamental en tanto garantiza la gobernabilidad donde amplias mayorías

quedan excluidas de toda posibilidad de ingreso al mercado laboral fuertemente centralizado en el sector público y muy raquítico en el sector privado. Esta se constituye en herramienta política partidaria para el sostenimiento de relaciones de dependencia y sumisión. Juega aquí un papel importante la cercanía ('nos conocemos todos'), que tanto en 'los pueblos del interior del interior' como en las ciudades, funciona como telón de fondo para erigir relaciones de padrinazgo político, que limita las autonomías individuales y de algunos colectivos.

En el periodo que se estudia la tasa de pobreza e indigencia de Catamarca, en lo que se refiere a personas como a hogares, es superior a la tasa del país. Por ejemplo, en el primer semestre del 2009, la tasa de hogares bajo la línea de pobreza en los 28 conglomerados urbanos es de 9,4% y la de Catamarca es de 14,3% en el mismo período. Y en el primer semestre de 2010, la tasa de hogares pobres de la provincia es de 15,1%, sobre 8,1% del país, es decir, ocho puntos arriba.

El empobrecimiento en la provincia pone en evidencia también la centralidad que adquieren las políticas que intentan 'combatirlo'. En el año 2006, con una población de 372.900 personas, son beneficiarias de planes sociales 27.200 (Dirección Provincial de Estadísticas y Censos, 2006). Sólo en el Gran Catamarca, en el año 2006, el programa alimentario de Vales de Compra cubría a 16.239 familias por un valor de $ 1.544.520[94]. La población estimada en este momento es de 300.000 personas cubiertas por el programa alimentario, lo que significa que un tercio de la población total tiene dificultades para cubrir sus necesidades alimentarias.

Impactos del Programa Alimentario

El Programa Alimentario Pro Familia fue diseñado y ejecutado a partir de 2005[95]. Se anuncia en el marco de un "cambio de orientación" en las políticas de desarrollo social: a) con relación a una nueva imagen de 'transparencia y eficiencia' en la gestión de los recursos, y b) en el diseño y la implementación de

94 Informe de gestión. Programa Integral de Promoción Socio Alimentaria para el Desarrollo Sustentable Nuestro Futuro, 2004-2006 y Proyección 2007.

95 El Programa analizado es propuesto por la entonces titular de la Secretaría de Estado de Desarrollo Social de Catamarca Marta Torres de Mansilla durante el gobierno de Eduardo Brizuela del Moral del Frente Cívico y Social (2003-2007). Este último continúo por un segundo periodo con la vice-gobernación de Lucia Corpacci en alianza con el Frente para la Victoria (2007-2011).

políticas integrales desde una perspectiva de 'garantía de derechos y ciudadanía', promoviendo la 'autogestión' y superando el asistencialismo.

El programa *Pro-Familia* es cofinanciado por el MDS de la Nación (PNSA, Programa Nacional de Seguridad Alimentaria) y por aportes provinciales[96]. A partir de la fecha que se estudia, se implementa una nueva estrategia de intervención reemplazando el "bolsón de alimentos" por "Vales de compra". Los objetivos que se proclaman son: el fomento de la *"autonomía de las familias"*; *"restituir la responsabilidad alimentaria de las familias"*: la eliminación de los intermediarios (y así del clientelismo) y la promoción de 'la familia' y los hogares como espacio/lugar para preparar alimentos/comer (eliminación de comedores). La titular del área expresaba en su discurso de asunción: se "desestiman por completo los comedores infantiles y comunitarios, los desayunadores, merenderos, todos desperdigados para que la gente en definitiva termine automáticamente ingiriendo comida" (DA) y se centra la estrategia alimentaria en 'la familia': "lo primero que nos propusimos fue reconstituir y fortalecer el grupo familiar, por eso el programa se llama así" (DA).

Se constituye como un Programa de Transferencia Condicionada de Efectivo (PTC-Conditional Cash Transfers), es decir, como programa que transfiere un monto de dinero o recursos a familias en situación de pobreza con la condición de que cumplan con determinados requisitos: "Acreditar la pertenencia al sistema educativo y al sistema de salud… que pueda probar los controles respectivos obligatorios que figuran en la libreta sanitaria de los niños. La idea es que sea un efector activo y no pasivo, que pueda adquirir responsabilidad" (EMA). Con ello se supone que se alcanza el objetivo a largo plazo de los PTC: "eliminar la transmisión intergeneracional de la pobreza", mediante una "inversión de capital humano" (Zaga Szenker, 2009:2).

La prestación consistía en la entrega de Vales de compra impresos en papel moneda[97] con distinto valor monetario para ser canjeados en comercios locales (no supermercados), por productos definidos en la "Canasta Pro Familia", que incluye alimentos (víveres secos, lácteos, verduras y carne) y productos de limpieza.

96 El Programa Alimentario "Nuestro Futuro", en el cual se encuentra enmarca el Sub programa "Pro Familia", se instituye mediante Resolución Ministerial (715/05) en Convenio-Acuerdo con el PNSA (Programa Nacional de Seguridad Alimentaria) del MDS de la Nación.

97 La emisión de los Vales como 'moneda social' estaba a cargo de la empresa SODEXO.

Los destinatarios del programa son familias "en situación de vulnerabilidad socio alimentaria" con hijos hasta catorce años y embarazadas. Luego se incluyen también los hijos hasta diecinueve años y los jóvenes incluidos en el programa Estímulo a la Educación Superior (becas estudiantiles). La titularidad del beneficio recae en la madre, y en el caso de que ella "'no exista' o está imposibilitada para hacer las compras, es el papá o el hijo mayor" (EVJ).

En cuanto a los montos de la prestación, cuando el Vale correspondía a $50 para cuatro personas, en el año 2007, el valor de la CBA era de $137,62 por persona (INDEC). Asimismo, el valor de $150 para tres 'miembros focalizados'[98] en 2009 tampoco alcanza a cubrir la CBA que se registra en $143,47 por persona.

Entre los años 2006 y 2007, se terminan de mudar progresivamente los beneficiarios de "Caja Pro Familia" a Vales, quedando bajo esta modalidad casi la totalidad de la población destinataria en el 2008. La no transferencia de todos los destinatarios al sistema de vales responde a la falta de comercios adheridos en algunas localidades del interior provincial. La adhesión implicaba que el comerciante cumpla una serie de requisitos impositivos y de inscripciones en Rentas y en la AFIP, lo cual, en muchos casos, era un impedimento para los pequeños comerciantes o productores locales.

En el año 2009 se cambia nuevamente la modalidad de transferencia del recurso[99]: de Vales de Compra a "Tarjeta Magnética". Este cambio es impuesto[100] por el

98 Por miembro focalizado se entiende menores de edad, miembros con discapacidad o enfermedad crónica y mayores de 60 años sin cobertura social. Durante la ejecución del programa, el perfil del destinatario y los criterios de focalización fueron cambiando. Se establece un criterio de focalización que incluye a una "nueva categoría de familia que está un 40% más arriba de la Línea de Indigencia", que se llama, en la jerga del programa, "extrema pobreza". Este cambio se justifica de la siguiente manera: "considerábamos que no era justo […], veíamos, por ejemplo, familias de cuatro miembros que les correspondía el Vale de $50; por ejemplo, no significaba lo mismo si, [de] esos cuatro miembros, uno era menor y los otros tres mayores, o sea, con capacidad de trabajar; ya que, si [de] esos cuatros, uno era mayor y los otros tres eran menores, entonces ese mayor tenía mayor carga de niños, etc., etc., entonces se pensó este sistema donde se agregan montos por miembros focalizados […], por ejemplo, en familias indigentes, se agregan $30 por miembro focalizado cuando tiene hasta tres miembros focalizados, $45 cuando tiene de cuatro a siete miembros focalizados, y más de $60 cuando tiene más de siete miembros focalizados" (EMA, realizada en 2007).

99 Durante la gestión de otro ministro de Desarrollo Social (Dr. José Vega).

100 Las razones que se argumentaban como motivo de la resistencia del MDS frente a los cambios impuestos por la Nación residían en las limitaciones que la compra con tarjeta imponía al objetivo de 'promover la economía local' mediante la compra a pequeños comerciantes y productores. Ahora las compras debían efectuarse en locales habilitados y con la disponibilidad de *posnet* en muchos casos, sólo supermercados o minimercados.

PNSA “por una cuestión de transparencia al momento de las rendiciones y de las auditorías” (EVJ). El Banco Nación de Argentina ingresa al sistema como un “tercer actor”. Sus funciones son imprimir las tarjetas magnéticas, distribuirlas, depositar los montos en las cuentas de los destinatarios según indicación de la Dirección Provincial de Promoción Socio Alimentaria y enviar el resumen de cuenta a la entidad responsable.

Las ventajas del sistema bancarizado son relatadas por los ejecutores de la política social como “conveniente[s] en lo económico y, además, a la vista del resto de la gente, es mucho más transparente, el circuito es menos engorroso” (EJV). Además de la transparencia, se sostiene en el discurso que busca “quitar espacio al clientelismo”. De esta manera, se difunde el sistema de tarjetas como consecuente con los objetivos del programa de ‘promover la alimentación autónoma de las familias’. Por otra parte, la asignación del beneficio mediante cuenta bancaria presenta una situación de pertenencia al programa con una connotación menos estigmatizante para los destinatarios, al operar como cualquier otra tarjeta de débito.

Entre las desventajas, se menciona la limitación para ampliar los locales de compra por las exigencias a los comerciantes para adherirse al sistema: “…tiene que haber líneas telefónicas o señal inalámbrica, que en muchos lugares no hay […], estar con los papeles al día de la DGI, con un sistema de blanqueo frente a la sociedad y al comercio” (EJV). Si bien la “tendencia es que toda la provincia vaya a tarjeta, hay lugares donde es imposible” (EVJ).

El sistema de tarjetas fue valorado por los destinatarios, en tanto les posibilita efectuar compras en centros comerciales más grandes, en los que cuentan con mayor variedad y mejor precio.

En cuanto al alcance y las implicancias simbólicas de dichas prácticas de intervención, observamos que se reconfigura la lógica asistencial bajo los efectos de una pretendida ‘modernización’, en lo que respecta al uso de nuevas tecnologías y circuitos de ejecución de fondos. Asimismo, se presentan como posibilidad de generar una política masiva (eliminando los obstáculos de la burocracia, por ejemplo, al tener que preparar cajas de alimentos, etc.), y extenderse a los destinatarios como garantía de transparencia. La bancarización de la política asistencial en un régimen capitalista aporta a la ‘ilusión de inclusión’ ya que otorga —entre otros aspectos— la garantía de consumo por la vía del sistema bancario (modalidad de consumo propia de los sectores que perciben un salario en

el mercado laboral). Con relación a las implicancias de esta estrategia, podemos advertir lo que Adrián Scribano, desde la Sociología de cuerpos/emociones denomina “dispositivos de regulación de sensaciones”. Estos comprenden los “procesos de selección, clasificación y elaboración de percepciones socialmente determinadas y distribuidas. La regulación implica la tensión entre sentidos, percepción y sentimientos que organizan las especiales maneras de ‘apreciarse-en-el-mundo’ que las clases y los sujetos poseen” (Scribano, 2013:100). Los sujetos excluidos del mercado laboral, pero beneficiarios del programa asistencial, pueden ‘sentirse incluidos’ a partir de las prácticas propias de población asalariada (bancarización del aporte económico, acceso al consumo por la vía de la bancarización, etc.). Se establece un dispositivo que aporta a la ilusión de la inclusión por la vía del consumo (valores propios del neoliberalismo). Se constituye entonces como un “mecanismo de soportabilidad que se estructura alrededor de un conjunto de prácticas hechas cuerpo que se orientan a la evitación sistemática del conflicto social” (Scribano, 2013: 100). Retomamos este autor para comprender críticamente estas prácticas del programa en el sostenimiento de un determinado sistema económico que no se propone la ‘inclusión’ sino que, por el contrario, reproduce el actual orden de cosas. Sostiene Scribano (2013) que “la expansión global del capitalismo puede ser caracterizada como: a) un aparato extractivo de aire, agua, tierra y energía, b) la producción y manejo de dispositivos de regulación de las sensaciones y los mecanismos de soportabilidad social, y c) el refuerzo de la maquina militar represiva” (Scribano, 2013:99). De esta manera se comprende que el cuerpo y las emociones son engranajes necesarios para la expansión capitalista. Las políticas sociales asistenciales, que atienden las necesidades vitales de la población, sostienen estos mecanismos de soportabilidad. Respecto de la ‘no estigmatización’ que comportaría esta modalidad de transferencia, cabe remarcar algunas diferencias del beneficiario del programa, frente a otros ciudadano/a-consumidor/a que utiliza una tarjeta de débito. El beneficiario Pro Familia no puede tener control de gastos mediante un resumen de cuenta, no puede retirar efectivo, no puede ahorrar (el MDS retira el sobrante antes de acreditar el monto del nuevo mes).

Podemos advertir que si bien, en la forma, la tarjeta tiene la apariencia de ser un recurso propio de sectores ‘incluidos en la economía de mercado’; las limitaciones de su habilitación, concuerda con una visión del destinatario basada en la

desconfianza. Asimismo, observamos que se vulneran derechos como el acceso a la información y el respeto por el patrimonio.
Con relación a la cantidad de beneficiarios advertimos que la tendencia fue en descenso[101]. Una constante en las entrevistas a los funcionarios es la referencia a la 'disminución del padrón', como efecto positivo de una 'buena gestión'. Esto da cuenta del excesivo cuidado y observancia del 'control del gasto' y focalización (lógica neoliberal), por sobre la 'cuestión nutricional' y el 'derecho a la protección'.
En relación con el presupuesto del programa[102], se advierte discontinuidad de financiamiento o disminución del aporte nacional, lo que repercute en la continuidad de la prestación en algunas etapas del tiempo estudiado. La asignación presupuestaria estuvo siempre vinculada a los vaivenes de la relación político-partidaria entre la Provincia y la Nación. La administración arbitraria de los de fondos sujeta a la lógica clientelar, restringe y anula la garantía de derechos humanos universal. Esta práctica, persistente en la ejecución de los programas sociales asistenciales, contribuye a la pérdida de la institucionalidad del sistema asistencial, debilitando su sentido, alcance y rigurosidad dentro de los derechos sociales.

Las visiones de pobreza y género del programa alimentario

En ese apartado pretendemos dar cuenta de algunas de las visiones de pobreza y de género que sustentan los discursos y las prácticas del Programa Pro Familia a fin de identificar la configuración de un determinado orden social. Nos interesa dilucidar, principalmente, las implicancias políticas de dichas visiones expresadas sobre todo a partir de las estrategias que el programa se propone.

La 'pobreza' de los programas sociales

El programa Pro Familia define a sus destinatarios como: carentes de competencias cognitivas, axiológicas y pragmáticas. Ante ellos, el MDS propone estrategias de intervención que definen determinadas visiones de pobreza y de género.

101 De 44.100 beneficiarios en 2004, se reduce a 29.100 en 2008; luego se incrementa en 2009 y, posteriormente, vuelve a reducirse la cantidad de destinatarios (de 36.000 a 28.370 en 2011).
102 El presupuesto del Programa es de 17 millones aportados por Nación y 21 millones por la Provincia (según lo informado en las entrevistas). En el año 2008 el MDS de la Nación no aprueba el proyecto y no fue financiado. En el año siguiente solo llega a 11 millones el aporte nacional.

Destinatario carente. Transferencia de recursos

Los destinatarios son "población en situación de vulnerabilidad socio-alimentaria" (DNF), "familias en situación de carencia alimentaria […] ubicado por debajo de la Línea de Indigencia" (I de G 05/06 y P 07, NF), expresiones que ponen el acento en la carencia económica como precondición para el acceso, lo que lógicamente guarda relación con las lecturas oficiales sobre la pobreza. Cecchini y Martínez advierten que la protección social se dirige a la población en situación de "vulnerabilidad", es decir, la población con "probabilidad de ser pobre en el futuro" o de sufrir un determinado riesgo o amenaza (2011:43). Por "vulnerabilidad alimentaria", la CEPAL comprende la "probabilidad de que se produzca una disminución aguda del acceso a alimentos, o a su consumo, en relación con un valor mínimo que define niveles críticos de bienestar humano" (Cecchini y Martínez, 2011). Estas definiciones se caracterizan por las lecturas 'económicas de la pobreza', centradas en el individuo, lo cual escinde el 'problema' de aspectos sociales y políticos vinculados con la redistribución.

En el contexto analizado (una provincia con altos índices de pobreza, un Estado con fuertes intervenciones asistencialistas y una elite y cultura política conservadora y patriarcal), se evidencia la centralidad que cobran las políticas sociales asistenciales del Estado para enfrentar la pobreza. En este sistema de relaciones, se comprende una determinada visión de sujeto que sustenta los vínculos de 'superioridad-subordinación' de un sector sobre otro, basados en la 'carencia', que no sólo funciona como 'criterio de acceso' al programa, sino también como marca de distinción que permite establecer una relación asimétrica con un sector que detenta el uso de los recursos y, por tanto, los da (entrega voluntariamente).

Destinatario carente de saber-transferencia de saberes

Se identifica al destinatario con una carencia de "saber", de conocimientos para superar la situación de pobreza, que es más claramente evidente cuando se analizan las estrategias de intervención. Ante este diagnóstico, el MDS se propone, como estrategia 'brindar educación', en tanto se construye discursivamente a sí mismo como una 'entidad que "sabe" responder a las 'necesidades de la población' y que, por tanto, cuenta con competencias cognitivas. La transferencia

de conocimientos se da mediante la *"capacitación"* y los *"consejos"*[103]. La "capacitación" es una estrategia presente en casi todos los discursos analizados: "capacitar y promover la toma de conciencia, respecto de la responsabilidad que su nuevo marco de libertad y autonomía implica" (I de G 05/06 y P 07, NF).
En los folletos dirigidos a la población beneficiaria se enumeran consejos sobre la compra y preparación de alimentos, la administración de los recursos, la atención sanitaria de los niños, etc.; de esta manera, se construye un destinatario con carencia de saberes que se pretende alcance. En estas expresiones, además del desconocimiento sobre los saberes previos de los sujetos, se puede inferir un prejuicio sobre los mismos en lo que respecta a la administración de los recursos, como jefes/as de familia, y en la 'responsabilidad alimentaria' sobre los hijos.

Destinatarios "irresponsables". Transferencia de valores
La visión anterior guarda relación con la 'carencia del valor de la responsabilidad' que se espera que los destinatarios del programa alcancen. Se encuentra asociada a la "ignorancia", a la 'desidia', 'negligencia', 'irresponsabilidad', con relación a las obligaciones de padres/madres de familia: "¿Por qué ahora nos entregan vales? […] Para ser y sentirnos responsables de la atención de nuestros hijos" (DPF). Este mecanismo responsabiliza a las personas de su situación de pobreza y, por tanto, las estrategias de intervención que se proponen son 'concientizar' o 'enseñar' para que asuman acciones que los vuelvan responsables de su superación.
Consecuentemente con esta visión, se realizan diagnósticos que asocian las manifestaciones de la pobreza desde una lectura "moral": "relativismo ético (todo vale), drogadicción, alcoholismo, violencia, abuso sexual, pérdida de identidad" (DA)[104]. Ante esta característica negativa, se pide a los destinatarios que asuman los valores que le 'faltan': "que la familia recupere su responsabilidad"; y que "hagan méritos" para ser merecedores del beneficio.
En las exigencias contenidas en los requisitos de acceso se define: i) que el destinatario demuestre su situación para obtener el beneficio; ii) que trabaje para

103 "… si vivís en el interior de la Provincia y recibís el módulo Pro-Familia, igual aprovechá estos consejos, al momento de hacer las compras de los alimentos frescos" (DPF); "[…] es necesario e imprescindible que promovamos y transfiramos a la sociedad las capacidades de organización, de información y de generación de redes…" (LPS).
104 Esta perspectiva es recurrente también en las expresiones de funcionarios y técnicos al referirse a los destinatarios.

salir de la situación de pobreza; y iii) que demuestre cambios en su vida. Por ello, se aconsejan acciones de *"autoempleo"* y "autogestión"[105].
En síntesis, se establece discursivamente una estrategia de "control" derivada de la mirada que ubica a los sujetos en una postura de irresponsabilidad frente a sus obligaciones. Estas modalidades de intervención, en tanto requieren del "compromiso" por parte de los destinatarios, se constituyen como 'beneficios' o 'premios' al esfuerzo en la búsqueda de soluciones a su problema. Por ello, de alguna manera, responsabilizan al sujeto de su situación de pobreza, desconociendo su "estatus de ciudadano" y despojándolo de las responsabilidades políticas que lo pusieron en esas circunstancias.

Destinatario "con capacidades"
En algunos discursos y estrategias de intervención, se considera que el destinatario cuenta con capacidades/potencialidades.
Las "transferencia de poder y saber" son las formas predominantes en las que operan las políticas sociales asistenciales. Los recursos económicos (poder) y las capacitaciones (saber) se definen en dos modalidades de transferencia: una "salida comunitarista", basada en la construcción de alternativas colectivas y participativas; y una "salida productivista", que se complementa con la anterior, y se refiere a la producción en microescala de trabajo autogestivo, comunitario y solidario (Segura, 2006). La revaloración del 'capital social' en la salida de la pobreza se presenta como una 'estrategia progresista'; sin embargo, en nombre de la "promoción de la ciudadanía" por la vía del "capital social" —que tendría como objetivo "convertir 'activos' (recursos escasos de los pobres) en satisfactores de sus necesidades"—, se reasignan responsabilidades particulares a los sujetos, al tiempo que se abona la reificación de un orden de cosas.
En la historia del Trabajo Social, encontramos la constante tensión entre las prácticas de 'asistencia' versus las de "promoción' (Arias, 2007) en tanto estrategias de intervención frente a la pobreza. 'Lo asistencial' es asociado a cubrir necesidades, 'la urgencia', mediante acciones paliativas. Por el contrario, la idea de 'promoción' se asocia a la idea de 'trabajo' en el sentido de 'ganarse el pan con el sudor de la frente', de "ser y sentirse responsable" en la superación de la

105 "… se garantiza cuota alimentaria, mientras exista vocación de mandar a los chicos a la escuela" (DA).

pobreza. Metodológicamente, se ve asociada a la de organización comunitaria, autogestión y articulación[106].

La 'participación de los pobres' en los programas sociales se ubica en un escalón que no implica 'empoderamiento', ni real participación, en tanto principio de garantía de derechos. Se trata de la participación en actividades aisladas y con beneficios paliativos. Por el contrario, la participación, como componente del enfoque de derechos en la planificación de políticas sociales de desarrollo, no existe en la práctica, aunque se lo proclame discursivamente.

La "visión meritocrática" de la política social entendida como beneficio que se 'gana' por 'crédito', más que por 'derecho' dado en la condición de ciudadanía, se vincula con esta perspectiva *culturalista de la pobreza* que piensa el desarrollo de la sociedad organizada sobre un "'orden' en base a valores". Los valores que se naturalizan son los de la sociedad capitalista y sus instituciones: 'familia', escuela y Estado (Segura, 2006). En esta comprensión de la sociedad, se justifican las desigualdades sociales como "desigualdades de mérito entre las personas", lo que implica que las distancias de posiciones entre ellas expresan las "diferencias en términos de virtud, capacidades y esfuerzo. En el fondo, las estrategias de focalización, justificada bajo estos patrones, es la contracara necesaria del proceso de acumulación.

Género y familia en los programas sociales

La visión de 'la familia' constituye un eje semántico a partir del cual se construyen los modelos de género en las políticas sociales asistenciales.

La "familia" (en singular) es 'objeto' y 'sujeto' de la política, en tanto se la identifica, como 'destinataria' del programa, como si fuera un sujeto con características universales y cuya definición pudiera reducirse a una realidad armónica y estática. El programa alimentario parte de una concepción tradicional de familia: basada en un modelo nuclear, heterosexual y organizada en base a la división sexual del trabajo[107]. Este perfil está presente, y es dominante en todo

106 Muchas de las tecnologías y sentidos construidos en la tradición del "Desarrollo de la Comunidad", impulsada por la OEA en los sesenta y setenta, tienen una fuerte matriz colonialista sobre las poblaciones de América Latina. Esta mirada se potencia durante la década del noventa bajo las recomendaciones del Consenso de Washington para los países pobres. Dichas lógicas se encuentran presentes y operantes en discursos actuales de políticas sociales (Arias, 2009).

107 En los folletos analizados, encontramos significantes no verbales (fotos y dibujos) de familias nucleares y heterosexuales, constituidas con la presencia de ambos cónyuges.

el proceso de producción de las políticas, tanto en los discursos como en sus prácticas. La idea de 'familia' se construye con características positivas que dan por sentado la 'armonía' en las relaciones entre sus miembros: se "reúnen en torno a una mesa del hogar" y donde todos eligen con responsabilidad "el bienestar de los hijos y la calidad de vida de sus integrantes". Se construye como una 'entidad colectiva' en la que desaparecen sus miembros en tanto individuos con derechos y autonomía. Esta visión desconoce las disimiles situaciones de poder y los conflictos hacia el interior del grupo familiar, donde conviven diferencias de roles, de recursos, de poder y de intereses, según la posición de género y generación de sus miembros.

Las teorías de género incorporan la categoría "poder" al análisis de las familias entendiéndola como "espacio de solidaridades y conflictos entre sexos y generaciones donde se conjugan procesos de cambio y de desigualdad social (Levín *et al*, 2007:215).

Se advierte que el 'modelo de familia' que se propone-impone desde los discursos del Estado guarda relación un modelo cultural: se ha idealizado este modelo de familia como normativo "asumida como 'normal' por las instituciones educativas y de salud", que se combina con una fuerte "ideología familiarista" (Jelín, 1994:39).

La división sexual del trabajo hacia el interior de la familia reproduce relaciones de subordinación, discriminación e injusticia en el seno del grupo familiar. Además, el confinamiento de 'la familia' al espacio "privado", refuerza la naturalización y legitimación de esta división inhabilitando su problematización.

Las 'mujeres-madres' de familia

Cuando el destinatario de la política alimentaria es la 'familia', el beneficio recae sobre la mujer/madre de familia, conforme a la división sexual del trabajo[108]. Esta queda a cargo de la responsabilidad "oficial" con relación al programa y comprometida en las implicancias prácticas en relación con la preparación de los alimentos para la familia.

La definición de las destinatarias como 'mujeres-madres de familia' se corresponde con la transferencia de saberes maternales y domésticos, (como modalidad de intervención) mediante las estrategias de *"capacitación"* diseñadas especialmente

108 "En caso de hogares biparentales, será la mujer la titular primera" (DNF).

para ellas. Los temas anunciados en los objetivos del programa son “prácticas de cuidado del embarazo, puericultura, lactancia materna y estimulación temprana del niño” (DNF). De esta manera el programa pide que las titulares del beneficio se capaciten y asuman los roles reproductivos de la división sexual del trabajo. En el caso de los varones padres de familia, no se encuentra referencia explícita sobre sus competencias domésticas salvo la responsabilidad por el cuidado de los hijos entendida como trabajo ‘fuera del hogar’ (remunerado) para proveer el sustento. Esta forma de definir a las destinatarias como carente de autonomía y autodeterminación, las ubica en el lugar de la “tutela” en relación con el Estado a través del MDS.

Advertimos la naturalidad con que se difunden y asumen estereotipos en torno al género (naturalización del orden social) asentados sobre la diferencia biológica (en este caso la vinculación mujer-madre y las tareas reproductivas como responsabilidad exclusiva de las mismas).

De esta manera, las nominaciones discursivas y sus implicancias reproducen la violencia de género en tanto se basan en conceptos y prácticas discriminatorias que contradicen los postulados de la CEDAW y la Ley Nacional N° 26.485 (de erradicación de la violencia contra la mujer).

La ciudadanía de las mujeres en situación de pobreza vinculadas a la asistencia social, le otorga “beneficios y dependencia del Estado y no derechos ni autonomía individual” (Pautassi, 2006, citado por Levín *et al*, 2007:217).

Conclusiones y nuevos interrogantes

Revisar las políticas sociales asistenciales nos enfrenta con las complejas tramas que constituyen el Estado; con las lógicas puestas en juego en el ejercicio del poder, insertas en un contexto social, cultural, político y económico particular que constriñe o potencia decisiones y acciones en el diseño de las políticas públicas. En las administraciones provinciales perviven modelos de políticas sociales asistenciales que vulneran los derechos humanos enmarcados en regímenes políticos basados en una construcción autoritaria de poder de corte patriarcal y patrimonialista. Estas políticas constituyen mecanismos de reproducción de las desigualdades, en tanto perpetúan injusticias socioeconómicas y de género.

El poder local se configura de acuerdo con variables económicas y políticas, tanto internas como externas, que permean los límites del territorio provincial. Las primeras, enmarcadas en el sistema capitalista trasnacional, por la vía del modelo extractivo (principalmente megaminería) generando un proceso de vaciamiento y empobrecimiento irreversible de nuestros territorios por el uso abusivo de los medios de vida de las poblaciones (uso indiscriminado y contaminación del agua y del aire por empresas mega mineras o agroindustrias), el avance de la frontera agraria y la expropiación de tierras. Además de los impactos culturales y sociales, en términos de valores, violencia en las relaciones, expectativas de vida, etc.

A las condiciones mencionadas se suma la subordinación frente al gobierno central, lo que implica una relación de dependencia económica y política que se expresa en lo presupuestario y en el diseño de políticas sociales asistenciales (en el caso analizado). Se juegan de igual forma, intereses y lógicas político-partidarias y económicas del gobierno nacional que condiciona la transferencia de recursos y limita la garantía de derechos.

El aspecto normativo es endeble y la carencia de un marco legislativo en la definición de las políticas asistenciales amenazan la sostenibilidad por falta de presupuestos acordes, de designación de autoridades de aplicación, de mecanismos de participación de destinatarios y mecanismos de judicialización ante el incumplimiento de las funciones públicas.

Las implicancias teórico-prácticas y políticas de los discursos y de las estrategias de intervención de las políticas sociales asistenciales, desde los enfoques de derechos y de género, constituyen mecanismos de reproducción de la desigualdad y de las injusticias socioeconómicas y de género. Esto se da al institucionalizar prácticas y visiones a través de los dispositivos de acceso que se establecen, la definición de los destinatarios, el contenido y alcance de los beneficios que otorgan, y las acciones de contraprestación que exigen.

No se reconocen ni cumplen los principios y estándares jurídicos establecidos por los instrumentos de derechos económicos, sociales y culturales para la aplicación en las estrategias de desarrollo. Por el contrario, los mecanismos de acceso son restringidos a criterios discrecionales y condicionados por acciones de contraprestación meritocrática. Podemos decir que se reproduce la desigualdad y la injusticia en tanto no permite el reconocimiento de los derechos.

Por el contrario, a pesar de las críticas ampliamente esgrimidas en torno a la focalización neoliberal de los noventa, el carácter meritocrático puesto de

manifiesto en las ‘condicionalidades’ para el otorgamiento del beneficio o para la continuidad en los programas constituye formas de discriminación y estigmatización. Cabe advertir que el esquema de ‘inclusión’ condicionada a ciertas prácticas de ‘responsabilidad’ de los destinatarios es una ‘recomendación’ impuesta por los organismos internacionales de crédito. Se reinstala el modelo de *familiarización* ya que transfiere a las familias las responsabilidades sobre el bienestar, desconociendo la falta de oportunidades y de acceso a recursos en igualdad de condiciones. Los discursos, como las prácticas de las políticas sociales asistenciales, sostienen y reproducen la división sexual del trabajo de orden patriarcal. Para ello, se construye discursivamente a un/a destinatario/a carente de valores, así como de la responsabilidad necesaria frente a sus obligaciones de cuidado de sus hijos y que, por tanto, requiere de la ayuda del Estado, que le transfiere valores y saberes que le permitan recuperar su responsabilidad. Las estrategias de intervención que se proponen son la ‘educación’ o ‘capacitación’ de las destinatarias de los programas (mujeres-madres de familias), con un claro sesgo sexista.

En términos de género, las acciones de los programas no son neutrales. Se produce una discriminación como consecuencia de la estigmatización o reificación que los discursos y estrategias que los programas generan respecto del rol de la mujer dentro del esquema tradicional de la división sexual del trabajo. Esto se produce a través de los mecanismos de asignación de recursos contemplados en el programa alimentario, destinado con exclusividad a la mujer-madre de familia. La política así planteada, de ninguna manera redunda en una autodeterminación de las mujeres, sino que las subsume al ámbito doméstico, aportando a una doble discriminación e injusticia, ya que se ahonda la inequidad de género en el ámbito familiar, además de reproducir las condiciones que empujan a la pobreza.

Este proceso, además de constituir una injusticia en términos de género, reproduce un esquema de relaciones de género que legitima, desde el discurso institucional del Estado, un lugar y una identidad asignada a las mujeres que perpetúa el orden patriarcal. Sin duda, son las mujeres en situación de pobreza o con necesidad de asistencia por parte del Estado, quienes no cuentan con otros recursos que les permitan desarrollar su autoestima y autodeterminación por fuera de la asignación de roles estipulada.

El modelo de políticas sociales asistenciales que se difunde e impone en América Latina como precondición para una ampliación de derechos, y que está

basado en la transferencia condicionada de recursos, guarda, en las prácticas concretas, esquemas de relación que distan de una real garantía de ciudadanía y autonomía, ya que reproducen la subordinación e injusticias de género. Si a esto le sumamos las condiciones de ejecución, que tienen que ver con un sistema particular de relaciones que limita la capacidad institucional a lógicas clientelares y patrimonialistas, el resultado es que se vulneran lisa y llanamente los derechos humanos.

Es factible y necesario plantear nuevos interrogantes desde el presente en torno a ahondar los intereses que configuran las políticas sociales asistenciales, bajo las lógicas del orden internacional en la fase actual del capitalismo y en la evidente necesidad de replantear las formas de gobierno democrático frente a lo que puede advertirse como una evidente crisis civilizatoria.

Bibliografía

ARIAS, A. J. "Fundamentos de las políticas sociales en momentos de crisis y/o Crisis de los fundamentos de las políticas sociales. El caso de los conceptos de asistencia y promoción en las políticas de atención a la pobreza", presentado en II Congreso nacional de Trabajo Social y Encuentro Latinoamericano de docentes, profesionales y estudiantes de Trabajo Social. Tandil, Buenos Aires, 2007.

BAZÁN, A. "El poblamiento hispano-criollo del territorio catamarqueño" en JUNTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, Historia y Geografía de Catamarca. Volumen I. Catamarca, Editorial Sarquís, 2010.

CECCHINI, S. y MARTINEZ, R. *Protección social integral en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos.* Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

DAEREN, L. "Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género". Seminario Internacional "Políticas y Programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género". CEPAL. Quito, 2004.

EIDE, A. "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Estrategia del nivel mínimo", en Revista de la Comisión Internacional de Juristas, Nro. 43, 1989.

FALAPPA, F. y ANDRENACCI, L. La política social de la Argentina democrática (1983-2008), Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento y Biblioteca Nacional. 2008.
GERSHANI OVIEDO, M. “La elite dirigente catamarqueña y el nepotismo 1821-1930) en JUNTA DE ESTUDIOS HISTÓRICOS, Historia y Geografía de Catamarca. Volumen II. Catamarca: Editorial Sarquís, 2010.
HINTZE, S. y DANANI, C. “Protección y Seguridad Social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación” en DANANI, C. y HINTZE, S. (coord.) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011.
JELÍN, E. Familia y Unidad Doméstica: mundo público y vida privada. Buenos Aires: CEDES. 1984
LEVÍN, S.; CAMPOSTRINI, A.; SOSA, R.; VORAS, C. “La política de género de las políticas públicas en Argentina en, LEVÍN, S. y CARBONERO GAMUNDI, M. A. (Comp.) Entre Familia y Trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina Rosario Argentina: Homo Sapiens Ediciones, 2007.
MACHADO ARÁOZ, H. Potosí, el origen. Genealogía de la minería contemporánea. Buenos Aires: Tiempo Mardulce. 2014
MACHADO ARÁOZ, H. “Ecologismo popular vs. extractivismo neocolonial. El movimiento socioambiental de Nuestra América y las batallas por el Buen Vivir” en revista Novamérica Brasil: N° 130, Abril – Junio 2011. 2011
MACHADO ARAOZ, H. Economía política del clientelismo. Córdoba: editorial Encuentro. 2007
RODRÍGUEZ GUSTÁ, A. L. “Políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención” en Revista: Tema y Debates Nº 16. Año 12. Rosario, 2008.
SCRIBANO, A. “Sociología de los cuerpos/emociones” en Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad. N°10. Año 4. 2013. pp. 91-111.
SEGURA, M. S., “La reproducción de la exclusión en el discurso oficial. Las nuevas políticas sociales en la Argentina (2003- 2005)” Avances de investigación del Proyecto “Prácticas discursivas: competencia y espacio de posibles” del Programa Discurso y Sociedad dirigido por el Dr. Ricardo Costa y la Dra. Teresa

Mozejko, Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC. 2006 (Inédito. Reproducción autorizada).
ZAGA SZENKER, D. “Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado”. Documento 71.Bs. As.: Centro Interdisciplinario para el estudio de las políticas públicas. CIEPP. 2009.

Fuentes

CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. Decreto Acuerdo N. F. N° 715/05. Disponible en: https://portal.catamarca.gob.ar/media/boletin-oficial-uploads/474-bol._83.pdf (se cita: DNF)
TORRES DE MANSILLA, M. “Discurso de asunción de la Secretaria de Estado de Desarrollo Social”, pronunciado el 29 de octubre de 2004 en el Salón de Acuerdos “Fray Mamerto Esquiú” de Casa de Gobierno, Catamarca (se cita: DA)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. “Informe de gestión. Programa Integral de Promoción Socio Alimentaria para el Desarrollo Sustentable Nuestro Futuro. 2004 – 2006 y Proyección 2007”. (se cita: “IDG 05/06 Y P 07, NF”)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo social. “Informe de Gestión (mayo 2010-marzo 2011)” (se cita: LPS)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. Tríptico “Programa Integral de Promoción Socio Alimentaria para el Desarrollo Sustentables Nuestro Futuro. Sub Programa Pro-Familia” (se cita: TNF)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. Tríptico “Programa Integral de Promoción Socio Alimentaria para el Desarrollo Sustentable Nuestro Futuro” (se cita: TPF)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. Díptico “Programa Integral de Promoción Socio Alimentaria para el Desarrollo Sustentable Nuestro Futuro. Sub Programa Pro Familia. Tu compromiso responsable hará posible que juntos podamos construir un FUTURO MEJOR” (se cita: DPF)
CATAMARCA. Ministerio de Desarrollo Social. Un folleto doble faz denominado “Vales de compra Pro- Familia” (se cita: FPF)

Entrevistas citadas

Dr. José Vega, Ministro de Desarrollo Social (2008- 2011). Año de realización de la entrevista 2011 (se cita: EJV)
Prof. Mónica Atrib, Directora Provincial de Políticas Socio Alimentaria (2005-2008). Año de realización de la entrevista 2007 (se cita: EMA)
Lic. Victoria Juárez, Directora de Pro Familia (2008-2011). Año de realización de la entrevista 2009 (se cita: EVJ)

Los caminos de la asistencia: pobres, derechos, protecciones y otras huellas… Aproximaciones para analizar la asistencia en el kirchnerismo en el Gran La Plata

Marcela Victoria Oyhandy & Juan Ignacio Lozano [109]

Aproximaciones conceptuales acerca de la Asistencia

Se puede pensar la "asistencia social" como aquellos dispositivos, disposiciones y prácticas de atención orientadas hacia las poblaciones que son socialmente definidas como en situación de pobreza y/o vulnerabilidad. La misma conformará el entramado de aquello que el Estado a partir del Siglo XX en nuestro país desplegará como políticas de protección social.

En este sentido, se considera pertinente reponer que el concepto y la denominación de "asistencia social" en general se puede relacionar con los problemas sociales de la denominada sociedad industrial. Diversos autores como Friedlander (1969) plantean que la pobreza, la enfermedad, el sufrimiento y la desorganización social han existido a través de la historia de la humanidad; pero la sociedad industrial de los siglos XIX y XX tuvo que hacer frente a numerosos problemas sociales que no

109 Docentes e investigadores del Centro de Estudios Trabajo Social y Sociedad. FTS UNLP (Argentina).

podían resolver ya, adecuadamente, instituciones más antiguas como la familia, el vecindario, la iglesia y la comunidad local.

Las consecuencias y el impacto que tuvo la "doble revolución", en términos de Nisbet (2009), haciendo alusión a la Revolución Industrial y a la Revolución Francesa, fueron de tal envergadura que el autor las describe como *"el colapso del viejo orden en Europa"*. En esta dirección analítica autores como Karl Polanyi (1989) entienden que la Revolución Industrial constituye la "gran trasformación", en referencia a que los cambios acontecidos a partir de su expansión no se limitan al desarrollo de las fuerzas productivas, por el contrario, alcanzan al conjunto de todas las relaciones sociales.

En el plano específico de *"lo social"* aparece lo que se denomina "cuestión social" para hacer referencia a las problemáticas asociadas a las difíciles condiciones de vida y de trabajo que transitaban amplias franjas de la población. En este punto, Castel (1997) resulta un autor de consulta obligada. Al respecto, el mismo señala: "…la institución del libre acceso al trabajo fue una revolución jurídica sin duda tan importante como la Revolución Industrial, de la que por otra parte era la contracara. Tiene una importancia fundamental con relación a todo lo que la precede. Rompe con las formas seculares de organización de los gremios y hace del trabajo forzado una supervivencia bárbara. Pero esta revolución fue decisiva con relación a lo que la siguió. Relanzó la cuestión social sobre bases totalmente nuevas a principios del siglo XIX. Bajo el reinado de las tutelas, el asalariado se ahogaba. Bajo el régimen del contrato se expandió, pero paradójicamente, la condición obrera se debilitaba en el momento mismo de su liberación. Se descubre entonces que la libertad sin protección puede llevar a la peor de las servidumbres, la servidumbre de la necesidad" (Castel, 1997:31).

En otros términos, el denominado "pauperismo" puede ser analizado como parte indisoluble del proceso de industrialización. Esta perspectiva encuentra su adhesión indiscutible en uno de los referentes de la Teoría Social Clásica: Karl Marx, quien en su obra *El Capital* analiza la "creación del pauperismo" como la condición indispensable para la producción capitalista. El problema de la miseria se debate para este autor en el marco de un análisis general de la acumulación capitalista. Es así como los "problemas sociales" adquirieron a partir de estos acontecimientos señalados tal dimensión para Tenti Fanfani (2000), que obligaron a desplegar nuevas estrategias de intervención y también forzaron al Estado a

asumir un papel más activo en la función de prestar asistencia a las víctimas del primer Capitalismo.
Retomando a Robert Castel, resulta ineludible recuperar su reflexión con relación al concepto de asistencia: "…el término de asistencia recubre un conjunto extraordinariamente diversificado de prácticas que se inscriben no obstante en una estructura común, determinada por la existencia de ciertas categorías de poblaciones carecientes y por la necesidad de hacerse cargo de ellas" (Castel, 1997:33). En este punto, se podría arriesgar entonces la idea de que el Estado al definir "quiénes son los pobres" -en términos de Gómez (2013)- define también "qué se puede hacer con ellos". Constituyendo así dispositivos de atención que van configurando a su vez relaciones de poder y disputa acerca de quiénes son los pobres en una sociedad determinada y quienes de estos "merecen" la atención del Estado.

Coordenadas para analizar algunos aspectos centrales de la política asistencial en la "década ganada"

Algunas puntualizaciones acerca del debate sobre la asistencia en el neoliberalismo

Los cambios operados en la sociedad argentina en las últimas décadas han interpelado las formas sociales institucionales sobre la pobreza en especial a partir del empobrecimiento masivo operado desde la década del '80 con el crecimiento de desocupación, el trabajo informal y el crecimiento inédito para la experiencia argentina contemporánea de la brecha distributiva. Autores como Arias (2012) señalan que "…en la trayectoria de la Argentina la pobreza no es una novedad, mas sí su escala" (Arias, 2012:15).
Andrenacci (2003) ha señalado que se generan cambios en la forma de intervención del Estado que el autor denomina *"la asistencialización de la intervención"* con el neoliberalismo en relación con la cuestión social. Tal asistencialización operó a su vez como estrategia despolitizadora de lo económico, en tanto la respuesta a la situación de pobreza se resolvería de manera creciente en un ámbito separado de la esfera considerada tradicionalmente como económica.

En estos procesos y con especial énfasis entre finales de los ‘80 y mediados de los ‘90, se operaron cambios en el “mundo popular” que algunos autores denominan procesos de “descolectivización” (Svampa, 2009).
Estudios como el de Mariana Barattini (2010) plantean que hacia mediados de los años ‘90, en un contexto de deterioro de las condiciones de vida de amplios sectores, se empieza a consolidar en los barrios pobres del Conurbano Bonaerense lo que la autora denomina una “…nueva matriz de relaciones sociales, en donde lo territorial aparece como espacio de producción de la vida, configurando los contornos de las expectativas de los sujetos; matriz en donde las organizaciones barriales empiezan a adquirir cierto protagonismo” (Barattini, 2010:31). En este punto también se encuentran los estudios de Denis Merklen (2003 y 2005) en los cuales el autor visualiza el “mundo organizacional a nivel territorial” como una de las estrategias de supervivencia de los sectores populares en contextos de crisis.
Es así como la “asistencia” paulatinamente tomó un rol novedoso o específicamente distinto a su marco tradicional fundamentalmente orientado hacia aquellos que no tenían una inserción en el mercado de trabajo. Un nuevo recorte se delineó con una franja de la población activa, como destinataria de la asistencia. Se buscaba a través de planes y programas, pautas y comportamientos que permitieran una reinserción en el mercado de trabajo. Se podría plantear entonces que la profunda crisis económica llevó a un crecimiento de la población sin empleo, y un resquebrajamiento de las formas de protección social. Como consecuencia aumentaron las políticas y los programas de carácter asistencial dirigidos a la población desempleada.
Bajo la figura de lo que en nuestro país se ha denominado programas de empleo transitorio, la intervención asistencial encontró un amplio desarrollo como el Programa Intensivo de Trabajo (1993), Programa Trabajar (1995-1999) y el Plan Jefas y Jefes de Hogar (desde 2001). Estas intervenciones si bien por una parte rompen con el principio de recluir la asistencia a la población inactiva, por la otra siguen reproduciendo el supuesto de que los agentes deben obtener sus ingresos a partir del trabajo. Se caracterizaron por las siguientes premisas: el carácter “transitorio”, bajo el supuesto de que cuando el individuo logre insertarse en el mercado de trabajo ya no necesitará ser asistido; la exigencia de una contrapartida o contraprestación, se considera que la población con capacidad de trabajo está en condiciones de retribuir el beneficio recibido, y de esta manera además puede contribuir de alguna forma al enriquecimiento de la sociedad; y la cuestión

referida a que estos programas desarrollen un conjunto de estrategias y actividades tendientes a que los beneficiarios obtengan un trabajo, es decir: formación profesional, preparación psico-social, pasantías laborales, conformación de microempresas entre otros.
En definitiva, la experiencia de las políticas asistenciales dirigidas a desocupados replantea el papel de la asistencia y sus modos de intervención, pues por una parte define a la población destinataria por su posición en el mercado de trabajo (desocupados) pero a su vez por su posición económica (condiciones de pobreza), despliega una estrategia que combina la transferencia monetaria para paliar la insuficiencia de ingresos, medida en términos de línea de pobreza con el requisito de contraprestación, en tanto se supone una población económicamente activa, esto es en condiciones de trabajar.
Por último, siguiendo a Retamozo, se puede establecer que "…uno de los axiomas claves del sentido común neoliberal postuló la ineficiencia del Estado para la promoción de bienestar social y la provisión de bienes y servicios públicos, frente a una predicada virtud del mercado como mecanismo eficiente de coordinación social" (2011:249).
En el mismo momento que lo público y político era desacreditado, el discurso neoliberal producía dispositivos de subjetivación tendientes a la individuación y la privatización. Esto puso entre los puntos principales de la agenda neoliberal las reformas orientadas a fortalecer la presencia del mercado. Es decir, sin comprender la profundidad de las transformaciones del mundo del trabajo y del Estado, parafraseando a Retamozo (2011) no es posible comprender la profundidad del cambio en las condiciones de sociabilidad.

La Asistencia post crisis del año 2001

Resulta pertinente comenzar señalando que existe un "replanteo" de la política social y económica en nuestro país que se centra en especial en una fuerte crítica al modelo neoliberal de la década anterior.
Luego de los sucesos de diciembre de 2001 y frente a muna crisis institucional histórica, el gobierno de Eduardo Duhalde crea el 22 de enero de 2002 el Plan Jefas y Jefes de Hogar (en adelante, PJJH) mediante el Decreto 165/02 y más adelante 565/02. El cual es lanzado en el marco de la declaración *Emergencia*

Ocupacional Nacional. Es decir, el periodo iniciado a partir del 2001 marca un punto de inflexión con relación al modelo anterior, en términos de Arias, "…en diciembre de 2001 un estallido social marcó el fin del modelo de acumulación instalado en Argentina desde 1976" (Arias, 2012:148). La autora apunta que, si bien es motivo de amplios debates y discrepancias cuál es el grado de ruptura con el modelo anterior, es posible hablar de una "nueva situación para el análisis" a partir del año 2001. La dinámica que se inicia en la Argentina post crisis del año 2001-2002 se puede analizar entonces como un proceso particular en el que se disputa un nuevo proyecto político hegemónico.

A partir de mediados del 2003, para autores como Lucero (2011) se desata un conjunto de discursos y posiciones oficiales que buscan, por un lado, responder a la opinión pública que, desde diversas posiciones ideológicas, mostraba una fuerte aversión a los resultados del PJJH y, por el otro, justificar y legitimar las acciones de reforma que se fueron implementando.

En este escenario señalado nos encontramos tomando la primera década del Siglo XXI: el rediseño del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupado (dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación)[110], el Plan Familias para la Inclusión Social (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), el Seguro de Capacitación y Empleo (dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de la Nación), el denominado "Manos a la obra", etc. Es decir, iniciativas que pueden englobarse bajo la idea de inclusión social por el trabajo y también encontramos en este período el debate en torno a "universalizar la asistencia" que venía siendo impulsado desde hace tiempo por diversas organizaciones sociales, partidos políticos, etc. (a modo de ejemplo el proyecto de la AUH –el seguro de desempleo- desde la CTA o el FRENAPO, etc.).

En relación específica con la política social en esta etapa se empieza a poner el énfasis en el trabajo y la educación como estrategia de "inclusión social" y en la revalorización de los principios de "territorialidad" e "integralidad". La idea central sigue siendo el *trabajo como vía de integración* que constituyó -como se viene planteando- un eje omnipresente en los discursos y prácticas de los gobiernos "kirchneristas". Ahora bien, se podría pensar que el mismo se "amplió" con medidas como la Asignación Universal por Hijo, por ejemplo.

110 Este programa proponía una operatoria parecida a los Trabajar I y II que se habían desplegado en la década anterior. Se basaba en una transferencia monetaria para los denominados "jefes y jefas de hogar" sin ingresos a cambio de una contraprestación de 4 horas diarias.

A partir del año 2003 se empiezan a visualizar procesos que podríamos llamar de “transferencia de ingresos” en relación con el caso de la extensión de las pensiones asistenciales, la jubilación a amas de casa, etc. Políticas que permitirían una circulación de recursos de la política asistencial que al ser transferidos directamente a los “beneficiarios”, sin mediaciones y sin controles sobre su gasto, generan un significado distinto al que podían tener los planes jefes y jefas, el programa familias o las prestaciones alimentarias de la década anterior. En esta dirección, podría plantearse una suerte de “resignificación de la asistencia”, en la perspectiva de la reivindicación de esta como derecho.

La Seguridad Social post año 2003

A partir del año 2003 se verifica una recomposición de la Seguridad Social en nuestro país afectada seriamente en la década de los ‘90. Es en este período en el que surge la primera medida de política pública orientada a resolver el problema de exclusión social de los adultos mayores, a través de su incorporación masiva al régimen previsional. Mediante el denominado *Plan de Inclusión Previsional* (que comienza con la Ley Nº 25.994/04), diseñado con el objetivo de brindar mayor cobertura a la previsión social, se establecía el derecho de obtener una jubilación a aquellas personas que cumplieran con los requisitos de edad y no reunieran los años de aportes necesarios; y aquellos que, habiendo reunido los años de aportes les falten menos de cinco años para alcanzar la edad jubilatoria. Esta ley tenía carácter excepcional y una vigencia de dos años, sin embargo, se siguió prorrogando[111].
Asimismo, en octubre de 2008 se crea la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria que establece un procedimiento automático de actualización de haberes previsionales

111 El PIP se enmarca dentro un conjunto de importantes medidas referidas a la previsión social como la Ley 26.222, de Libre Opción del Régimen Jubilatorio, sancionada en 2007, que habilitó el traspaso de afiliados del Régimen de Capitalización hacia el Régimen de Reparto, y que estableció que los nuevos ingresantes al Sistema Previsional que no ejercieran su opción al régimen jubilatorio, así como aquellos que tuvieran fondos acumulados en las AFJPs inferiores a $20.000, quedasen compulsivamente afiliados al Régimen de Reparto. Esta medida no sólo aumentó los fondos del sistema de reparto, sino que puso un tope a las comisiones de las AFJPs. Por otra parte, para garantizar la cuantía de las prestaciones previsionales en caso de que una evolución negativa de las variables económicas y sociales comprometa su situación financiera, se crea en julio de 2007 el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS - Decreto 897/07).

dos veces al año, en marzo y septiembre, basado en un índice construido a partir de la evolución de la recaudación del sistema, la cantidad de beneficios y la variación del índice RIPTE (Remuneración Imponible Promedio para los Trabajadores Estables) o del índice de salarios publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Finalmente, con la Ley 26.425 sancionada en 2008 se estableció la creación del Sistema Integral Previsional Argentino (en adelante, SIPA) unificando los dos regímenes existentes (régimen de reparto y de capitalización individual) en un sistema público de reparto basado en el principio de la solidaridad. Todos los beneficiarios del régimen de capitalización individual fueron transferidos al SIPA, así como los fondos de sus cuentas individuales, que pasaron a conformar el FGS (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2011)[112].

Continuando con el objetivo de inclusión postulado por el gobierno, en noviembre de 2009 se universalizan las asignaciones familiares mediante la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (en adelante, AUH - Decreto 1602/09), de manera de dar cobertura a los niños, niñas y adolescentes cuyos padres no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714/96. La AUH es un subsistema no contributivo de transferencias condicionadas de ingreso, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes argentinos solteros nativos menores de 18 años residentes en el país, o argentinos naturalizados o con residencia legal en el país mínima de 3 años que no perciban ninguna otra asignación familiar y pertenezcan a hogares cuyos padres se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales, se desempeñen en la economía informal o como servicio doméstico percibiendo ingresos no superiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM). Asimismo, con el objetivo de ampliar la protección materno-infantil, a partir de mayo de 2011 se creó la Asignación por Embarazo para Protección Social (en adelante, AUE - DNU 446/11), extendiendo así la cobertura del programa a aquellas mujeres embarazadas a partir de las 12va. semana de gestación (y su inscripción obligatoria en el "Plan Nacer").

Las políticas de seguridad social antes citadas pueden ser analizadas a la luz de lo que autores como Arcidiácono (2011) denominan "un nuevo paradigma en la seguridad social", en función de las reformas implementadas desde el Estado a partir de 2003, con una perspectiva integral y de garantía de derechos. En

112 Como complemento, vale destacar también la política de universalización de cobertura sin cargo de medicamentos que llevó a cabo el PAMI a partir del dictado de la Resolución N°337/2005 alcanzando a más de 2 millones de titulares de derecho para 2015.

esta dirección, se elaboran políticas públicas "con enfoque de derechos" que se postulan como "integrales e inclusivas". En definitiva, se puede plantear que desde el año 2003, se ha verificado en la Argentina un cambio de modelo respecto del enfoque de la seguridad social, en el cual se recupera el rol del Estado en el diseño de políticas públicas integrales e inclusivas, que garanticen condiciones de vida digna. Es de destacar que ambas medidas buscaron brindar el acceso a la protección social en casos donde la trayectoria laboral no fue necesariamente formal[113].

Apuntes para pensar el tema de la Asistencia en la región

En este apartado se trabajará con algunas referencias para analizar los procesos anteriormente señalados y su impacto en la ciudad de La Plata y Gran La Plata. Esta región reviste gran importancia, no sólo en términos de población, sino también por ser la sede de la capital provincial. El análisis de la Provincia de Buenos Aires resulta interesante ya que hablamos de la más numerosa del país, en la que reside uno de cada tres habitantes. Autónoma respecto del gobierno nacional en la mayoría de los temas, exceptuando aquellos de alcance federal, en lo que respecta a políticas sociales y/o asistenciales diseñadas e implementadas desde Nación se suman otras planteadas por la misma, interviniendo ambas en los 135 municipios, con cierta prioridad en los 24 partidos del Conurbano Bonaerense, donde viven 10 de los 15 millones de habitantes, según el último censo de 2010. En términos demográficos en la provincia se observa lo que podría ser un desplazamiento de población de la capital y los distritos más cercanos del conurbano hacia lo que sería un cuarto cordón del conurbano conformado por los municipios otrora del interior. A su vez, cabe destacar otro hecho demográfico particular. Entre los distritos que más crecieron se encuentran San Vicente,

113 La AUH extendió las Asignaciones Familiares a aquellos niños, niñas y adolescentes cuyos padres no estuvieran cubiertos por las asignaciones familiares del sistema contributivo, abarcando actualmente a más de 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes en todo el territorio nacional. El PIP estuvo destinado a brindar cobertura a los adultos mayores que realizaron trabajos no mercantiles (amas de casa, por ejemplo) o informales y se encontraban en situación de extrema vulnerabilidad debido al incremento de los requisitos para acceder a un beneficio previsional en los '90s juntamente con el deterioro del mercado de trabajo. Para abril de 2011 un 42% de los 5,7 millones de beneficios previsionales (pensiones y jubilaciones) corresponden al PIP, lo cual se tradujo en la cobertura previsional más alta de toda América Latina (96%).

presidente Perón y Ezeiza todos con una variación intercensal por arriba del 30 % específicamente, y La Matanza, el distrito más grande de la provincia, creció el 41,5 % entre 2001 y 2010. Con sus 1.775.816 habitantes, este partido bonaerense es el cuarto distrito más grande del país, superado en población solo por CABA, y las provincias de Córdoba y Santa Fe.

La ciudad de La Plata creció por encima del promedio provincial, con un 13,9 % más de población. En concreto pasó de tener 574.369 a 654.324 habitantes (según datos del Censo 2010). Este crecimiento poblacional fue acompañado por un consecuente aumento de hogares y de viviendas. Si bien no se encuentra comprendido dentro del área metropolitana de Buenos Aires tampoco presenta las características de los partidos del interior. Principalmente por ser la capital de la provincia, pero también por la alta cantidad de población y una relativa pequeña superficie. Salvo las excepciones mencionadas anteriormente todos los partidos de la provincia de Buenos Aires aumentaron la población y por ende la densidad. Del último Censo también surgen como datos relevantes, la reducción de la mortalidad infantil, una mayor esperanza de vida al nacer, la creciente relevancia de las migraciones.

Ahora bien, la ciudad en cuestión se puede pensar como una ciudad dual y paradojal, ya que si bien se presenta como una población envejecida con un 9,1% de población con mas de 65 años, hay serios contrastes entre la ciudad planificada a fines del siglo XIX que esta incluida en la esfera comprendida por la circunvalación, con una serie de localidades en la periferia con niveles de infraestructura e indicadores sociales negativos. A partir de los cambios producidos en el modelo macroeconómico y en el modelo de intervención social desde el año 2003, los indicadores de situación social tuvieron una significativa recuperación[114]. Esta ciudad y región comparten problemáticas que algunos autores[115] advirtieron tempranamente sobre la imposibilidad de ciertos grupos sociales de mejorar su

114 Ver: Agis, Cañete & Panigo (2010) "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina" http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/AUH_en_Argentina.pdf, 24/11/12

115 Kessler, Gabriel. "Exclusión social y desigualdad social ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?" En Revista lavboratorio. Año XII - Número 24 - Verano 2011 ISSN 1515-6370. Disponible en: http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/archivos/inicio.htm

Repetto, Fabián, "Se necesita sintonía fina en el núcleo duro de miseria" en Diario la Prensa 6-5-2012 consultado en http://www.laprensa.com.ar/390989-Se-necesita-sintonia-fina-en-el-nucleo-duro-de-miseria.note.aspx el 27-11-2012

situación social a la par del conjunto de la población y más específicamente de no poder participar de la distribución primaria ni secundaria de los ingresos. En efecto, si la inestabilidad y precariedad de las trayectorias laborales y educativas y sus consecuencias impactan en las posibilidades de movilidad social de los sujetos, se infiere que, frente a la estructura de oportunidades abiertas a través de la recuperación económica y el avance de ciertos indicadores, la apropiación siguió siendo desigual. Aparentemente, el lugar que se ocupa en la estructura social es condicionante de las posibilidades de los individuos de inclusión social. Esta referencia es más que importante si tenemos en cuenta que en el último estudio del Indec sobre desocupación ubicó a la ciudad de La Plata en el cuarto lugar de ciudades con mayores problemas de empleo, subempleo, desempleo e informalidad laboral (2017).

Esta situación se da en una población que se empobrece año a año, desde por lo menos el 2010. Y se muestra también una tendencia hacia una distribución más inequitativa de los ingresos. Procesos que se asientan sobre territorios que se consolidan como barrios de relegación con niveles altos de privación e inaccesibilidad al acceso a los servicios públicos y a las prestaciones mínimas esenciales. En este contexto, políticas sociales vinculadas a la dimensión socio laboral como el "Ellas hacen" y el "Argentina Trabaja"[116,] fueron desarrollados e implementados con ciertas particularidades.

Este último programa no es comparable a un plan de ingresos como lo constituyen el Plan Jefes de Hogar (200-2002) o al Programa de Empleo Comunitario (PEC), tampoco es un plan de obras públicas. Algunas características centrales en la operatoria de este Programa eran: por un lugar, que no se realizan inscripciones masivas porque la cantidad de cooperativas (y, por lo tanto, de cooperativistas) depende de las obras a realizarse. Por otro lado, los cooperativistas perciben

116 Resulta interesante puntualizar algunas cuestiones referidas al programa Argentina Trabaja. En esta línea de análisis, no puede olvidarse que el Programa (en adelante PRIST–AT) -creado por la Resolución del MDS Nº 3182/2009- presentaba una conexión fundamental con lo que fuera, hasta el momento, el principal programa del MDS en materia de ES: el Plan "Manos a la Obra" (PMO en adelante). Éste, surgido en 2003, se había presentado como una opción supuestamente diferente a las intervenciones más ligadas al asistencialismo que hasta allí se habían generado desde el propio Ministerio. El MDS, mediante la Resolución 2476/2010, que detalla el esquema de funcionamiento y estructura específica del PRIST–AT, lo incorporaba de manera directa al esquema del Plan "Manos a la Obra" dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS en adelante) y en el marco de lo que se denominaba la "economía, social" (ES en adelante). Los programas que comprendían el Argentina Trabaja integraban el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social denominado "Manos a la Obra".

mensualmente una transferencia monetaria que se deposita directamente en su cuenta bancaria, con tarjeta de débito. Es decir que, desde su lanzamiento, se intentó plantear un esquema de desarrollo económico y social en combinación con una política de asistencia aspecto que gran medida explicará las limitadas posibilidades de articulación con otros sectores de la economía formal y sus dificultades para sostenerse cuando las transferencias desde el Gobierno son interrumpidas, al punto tal que autores como Arcidiácono (2012) lo caracterizan como "una economía de pobres para pobres".

La región capital (como se suele aludir a La Plata y los partidos circundantes) tuvo al menos dos particularidades con relación a las políticas anteriormente mencionadas. Fue un distrito que demoró sustancialmente la aplicación, vía unidades ejecutoras, no siendo el municipio quien centralizó las acciones sino el propio Ministerio de Desarrollo Social nacional. Por lo que a nivel municipal podríamos caracterizar la gestión con un alto nivel de ineficiencia y/o indiferencia frente a la promoción de políticas como las mencionadas.

Es así como a partir de entrevistas con referentes claves de organizaciones sociales y de ejecutores de políticas sociales en el periodo, es que podemos reconstruir que en este proceso de implementación tuvo un rol activo la Universidad Nacional de La Plata, al actuar como unidad ejecutora del programa Argentina Trabaja, y de alguna forma constituirse como mediador entre el Estado y las organizaciones, para el desarrollo y armado de cooperativas.

Para el caso específico de la región analizada se verifica en la década estudiada una superposición de políticas sociales locales, provinciales y nacionales que convivieron con distintas lógicas y operatorias contribuyendo por un lado a la mejora de indicadores generales de calidad de vida de la población, pero sin afectar notoriamente los "núcleos duros" de pobreza estructural. Mas allá de definiciones en torno a la misma, nos interesa remarcar el proceso local en el que sobre un territorio se consolida la constitución de barrios de relegación con niveles altos de privación e inaccesibilidad al acceso a servicios públicos y a las prestaciones mínimas esenciales.

Considerando las implicancias que presenta el proceso mencionado, se observa un camino hacia la profundización de una sociedad cada vez más polarizada que sostiene una acelerada segregación de la población más pobre, con una consiguiente acumulación de desventajas en sus procesos de integración relacional y de inserción laboral.

Algunas reflexiones finales

"Los procesos de transformación social no tienen un camino preestablecido y los cierres hegemónicos pueden volver a ordenamientos que consideramos menos justos, pero también y he allí la apuesta, la apertura del orden es condición de posibilidad de ordenes sociales preferibles" (Retamozo, 2011:267).

El denominado Estado "poscrisis" se presentó, para autores como Arias (2012), como un Estado "intervencionista". En esta dirección, se vuelve necesario plantear que en América Latina las demandas colectivas dirigidas al reconocimiento de derechos no eran una novedad, no obstante, tal cual lo expone la autora, lo que efectivamente reviste un interés especial es que las disputas por el reconocimiento de ciertos derechos incluyen la idea de la Asistencia.

Se destaca en este punto la reposición de la *asistencia como derecho* -en contraposición con las formas asistenciales anteriores-. En esta perspectiva, entender a la asistencia como derecho implica, entre otras cosas, un reconocimiento por parte del Estado de que se "asiste" ante un derecho vulnerado; convirtiéndose por lo tanto en "reclamable", y dando contexto a la configuración social de demandas de su ejercicio.

Como revela el caso específico de la región mencionada, se puede arriesgar como hipótesis la existencia de políticas sociales locales, provinciales y nacionales que convivieron con distintas lógicas y operatorias contribuyendo por un lado a la mejora de indicadores generales de calidad de vida de la población, pero sin afectar notoriamente los "núcleos duros" de pobreza estructural.

A su vez, resulta necesario reponer cómo en nuestro país el sistema de políticas sociales se asentó durante décadas -como se planteó con anterioridad- sobre una red de seguridad laboral, en la cual el sujeto social reconocido como destinatario de las prestaciones –excepto en educación y en salud pública- era el "trabajador". Rasgo cuya relevancia queda demostrada ante la implementación de las políticas neoliberales y el consecuente aumento de la desocupación. Escenario en el cual a su vez se "diluyen" amplios sectores de la población como destinatarios de los servicios sociales -el trabajador deja de ser el sujeto destinatario de la intervención social del Estado- y se configuran nuevos "sujetos de atención". Se deriva así, que el kirchnerismo alimentó al mismo tiempo y de manera dual, una integración a

través del trabajo y otras formas de integración donde el trabajo aparece ligado a la Asistencia y asociadas especialmente a la economía social.
Ahora bien se podría plantear también que el esquema de las políticas sociales se caracterizó por una "dualidad", siguiendo a Arcidiácono (2012) que tensiona y atraviesa las intervenciones del Trabajo Social. Es así como, por un lado, los objetivos de reducción de pobreza y/o, más ampliamente, de inclusión social, estaban sostenidos sobre todo en la promoción de políticas activas en materia de empleo en el marco de la recuperación económica.
Por otro lado, esta política convivía con un conjunto de programas sociales (algunos de "transferencias condicionadas de ingresos" que se iban desvalorizando y en algunos casos permanecían cerrados). El Programa Argentina Trabaja a diferencia de otras intervenciones -como la AUH- para autores tales como Arcidiácono (2012) constituye uno de los programas que más retoma "una visión trabajo-céntrica".
Al ser las Cooperativas de trabajo creadas directamente por el Programa, se debe ubicar a estas organizaciones a medio camino entre la esfera estatal y la de las organizaciones sociales. Así, se entremezclan las institucionalidades más o menos formales de los colectivos que luego se incorporan al Programa. Estas características son coincidentes con cierta lógica arraigada durante años anteriores, en donde las políticas sociales se presentan en áreas específicas con baja o nula interrelación entre cada uno de los sectores y delimitando claramente "lo productivo/ empleable" de lo "asistencial/inempleable". En este punto es imperativo repensar, en términos de Lucero en "la protección de las personas en tanto ciudadanos, más allá de la actividad económica que desempeñen".
Para concluir, resulta pertinente reponer lo señalado por Arias (2012) en relación con la necesidad de desarrollar una "perspectiva crítica si pretendemos poner al servicio del pueblo nuestras intervenciones profesionales en la disputa por los derechos sociales".

Bibliografía

ARCIDIÁCONO, P., KALPSCHTREJ, K. y BERMÚDEZ, Á. (2012). *Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo – Estudios culturales – Narrativas sociológicas y literarias*. Nº 22, Unse-Indes, Santiago del Estero.

ARCIDIÁCONO, P. (2011). “Inclusión social, enfoque de derechos y políticas de transferencias de ingresos en Argentina: ¿una combinación posible?”. En: *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”,* Número Especial.

ARCIDIÁCONO, P., CARMONA BARRENECHEA, V. y STRASCHNOY, M. (2011). “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”. *Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, Nº 61. Buenos Aires.

ARIAS, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del Modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

ANDRENACCI, L. (2003) (comp.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires.* Ediciones Al Margen y Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

BARATTINI, M. (2010) “Organizaciones, Política y Territorio: 3 estudios de caso”, en González Bombal, INES; Kessler, Gabriel; Svampa Maristella (Coord.), *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano Bonaerense en la posconvertivilidad*, Buenos Aires, Prometeo – UNGS.

CAMPANA, M. (2014). “La persistencia del modelo de asistencia y promoción. la asistencia social en rosario (2003–2013)”. *Doc. Aportes Adm. Pública Gest. Estatal* [online]. 2014, n.23. pp. 125-153.

CASTEL, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós. Buenos Aires.

DANANI, C. (2002). “Pobreza, trabajo y desempleo, el viejo problema de América Latina”. En *Políticas públicas y pobreza en el escenario post 2002*. FCS. UBA/CEFONNAR Editora. Buenos Aires.

DANANI, C. (2013). “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo”. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 2. Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

FRIEDLANDER, W. (1969). *La dinámica del Trabajo Social*. México DF: Ed. Pax.

GARCÉS, L. *et al* (2011). *Políticas Sociales y actores sociales. El caso de los programas sociales de Familia y Niñez en San Juan.* Informe de proyecto de investigación CICITCA, Facultad de Ciencias Sociales, UNSJ, San Juan.

GÓMEZ, A. (2013). “Desde el pie. Reflexiones sobre el Trabajo Social desde el suelo en el que lo apoyamos”. *Revista Margen*, N° 71. Buenos Aires.
KESSLER, G., SVAMPA, M. y GONZÁLEZ BOMBAL, I. (2010). *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la posconvertibilidad.* Prometeo Libros. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.
KESSLER, G. (2011). “Exclusión social y desigualdad social ¿nociones útiles para pensar la estructura social argentina?”. En *Revista laboratorio*, Nro. 24. Disponible en http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/archivos/inicio.htm
LOZANO, J. I., SALA, J. B. “Barrios de relegación: población destinataria de las políticas sociales. Características sociales y demográficas y de pobreza en el Gran La Plata” en *Accesibilidad, Política Social, Intervención*. Alfredo Carballeda, Mariano Barberena, Mariela Diloretto (Compiladores), Espacio Editorial (en prensa).
LUCERO, M. *et al* (2008). *Ciudadanía y Política Social: el caso del Plan Jefas y Jefes de Hogar*. Informe Final Proyecto de Investigación, Facultad de Ciencias Sociales, UNSJ, San Juan.
LUCERO, M. (2011). *Entre la asistencia y la seguridad social: la estrategia de intervención de la AUH*. Conferencia dictada en el III Congreso Nacional de Trabajo Social y II Encuentro Latinoamericano de Profesionales, Docentes y Estudiantes de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad, Nacional del Centro, Tandil.
MARX, K. (1993) Manuscritos: Economía Y Filosofía. Ediciones Altaya, Barcelona.
MARX, K. (1992) *El Capital*, *Tomo I*, *Volumen I*. Siglo XXI editores, Argentina.
MARX, K. (1992) *El Capital*, *Tomo I*, *Volumen II*. Siglo XXI editores, Argentina.
MARX, K. (1992) *El Capital*, *Tomo I*, *Volumen III*. Siglo XXI editores, Argentina.
MERKLEN, D. (2005). *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Editorial Gorla, Buenos Aires.
MERKLEN, D. (2016). *Bibliotecas en llamas. Cuando las clases populares cuestionan la sociología y la política*. Editorial UNGS, Universidad de General Sarmiento, Buenos Aires.
NATALUCCI, A. (2010). “¿Nueva gramática política? Reconsideraciones sobre la experiencia piquetera en la Argentina reciente”. *Revista Astrolabio*, Nro. 5. Nueva Época, Córdoba.

NISBET, R. (2009). *Formación del pensamiento sociológico*. Tomo I. Amorrortu.
PAUGAM, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Alianza. Madrid.
PAUTASSI, L., ROSSI, J. y CAMPOS, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires.
PAUTASSI, L. (2007). "La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos difusos". En ERAZO, X. (coord.). *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. Madrid, LOM.
PAUTASSI, L., ARCIDIÁCONO, P. y STRASCHNOY, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. CEPAL, Santiago de Chile.
POLANYI, K. (1989). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Fondo de Cultura Económica.
ROZAS PAGAZA, M. (1994). *La pobreza detrás de las estadísticas*. CEIL, Rosario.
REPETTO, F. y POTENZA DAL MASETTO (2011). *Protección social y políticas sociales en Argentina*. CEPAL, Santiago de Chile.
RETAMOZO, M. (2009). "Orden social, subjetividad y acción colectiva. Notas para el estudio de los movimientos sociales". *Athenea Digital*, número 16.
RETAMOZO, M. (2011). "Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina". *Revista Polis*, nro. 28. Universidad Bolivariana.
SIMMEL, G. (2002). *Sobre la Individualidad y las Formas Sociales. Escritos Escogidos*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
SIMMEL, G. (1986). "El Pobre". En: *Sociología, estudios sobre las formas de socialización*. Alianza, Madrid.
TENTI FANFANI, E. (2000) *Culturas juveniles y cultura escolar*. http://www.iipebuenosaires.org.ar/pdfs/seminario_internacional/panel4_fanfani.pdf
VILAS, C. (2011). Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. Universidad Nacional de Lanús. Buenos Aires.

Lo que el Cambio no se llevó. Una mirada acerca de la territorialización de las políticas sociales de seguridad alimentaria en el Partido de General Pueyrredón (2000-2013)

Paula Meschini [117] *& Tamara Sosa*[118]

El derecho a la asistencia, las políticas sociales vinculadas a la seguridad alimentaria y la intervención en lo social durante el ciclo nacional, popular y democrático

Se parte de sostener que el derecho a la asistencia forma parte de los derechos que debe proporcionar el Estado a todos /as los/as ciudadanos para garantizar la reproducción social de la vida, debiendo hacer frente a la "…cobertura inmediata a las necesidades urgentes de alimentación, abrigo, salud y vivienda; y previniendo el deterioro a que lleva el sufrimiento y que deviene en otras problemáticas sociales difíciles de reparar, tales como el abandono de hogar por parte de adultos

117 Decana, docente e investigadora de la Facultad de Servicio Social y Ciencias de la Salud. UNMdP (Argentina).
118 Docente de la Facultad de Servicio Social y Ciencias de la Salud. UNMdP (Argentina).

responsables y niños que pierden toda contención; la mendicidad, la drogadicción, la delincuencia, etc." (Alayón, y Grassi, 2004:13).
Este derecho a la asistencia se operativiza a través de diferentes intervenciones sociales, que según Sonia Álvarez Leguizamón pueden ser entendidas como "procesos que se materializan en diversas formas de reciprocidad y gobierno sobre los otros entre los cuales se encuentran las políticas sociales modernas. Estos vínculos recíprocos tienen como objetivo lograr cierta cohesión social y neutralizar y controlar poblaciones que son percibidas como amenazas o que hay que disciplinar o integrar constituyéndolos, a veces, en sujetos de derechos" (Álvarez Leguizamón, 2008:5).
La política social, entonces, como forma de intervención en lo social, está estrechamente asociada a los procesos y estrategias de acumulación de capital y desarrollo económico.
Las políticas sociales vinculadas a la seguridad alimentaria constituyen el principal eje articulador sobre el que se sostiene el derecho a la asistencia. Se hace referencia a la noción de seguridad alimentaria, entendida como el derecho que poseen las poblaciones a producir, distribuir, consumir y comercializar los mismos a fin de favorecer las condiciones históricas de reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en su conjunto.
El acceso a los alimentos, principalmente por los sectores populares en los centros urbanos constituye una problemática económica, política y social que está enmarcada por un lado por el Estado, a través de la implementación de políticas sociales y por el mercado en términos de oferta y demanda vinculada a la capacidad de compra establecida por la relación entre los ingresos disponibles y los precios de los alimentos. Existe un acceso diferencial a los alimentos que reproduce el acceso diferencial a la distribución del ingreso entre los distintos agentes sociales, siendo entonces, tributario de determinadas estructuras de distribución del ingreso, que sustentan situaciones desigualitarias de consumo alimentario, tanto de cantidad como de calidad (Grassi *et al*, 1994).
Tal como establece María Victoria Sordini en su artículo titulado "La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina", las intervenciones públicas destinadas a incidir en el consumo de alimentos en América Latina se pueden clasificar del siguiente modo: " …a) subsidios para reducir los precios de los alimentos, incluyendo subsidios a la producción primaria, las exenciones

impositivas, la importación de alimentos a tipos de cambio preferencial, la limitación de los volúmenes exportables para aumentar la oferta interna; b) controles de precios a productores, industrias transformadoras, mayoristas y/o minoristas, generalmente en alimentos de mayor incidencia en la canasta básica; c) intervención directa en algunos puntos de la cadena agroalimentaria; d) distribución de alimentos en forma gratuita, es pertinente distinguir entre aquellos cuyo consumo se realiza fuera del hogar, comedores escolares y comunitarios, y aquellos distribuidos para consumo dentro del hogar; e) apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo mediante la promoción de huertas familiares, escolares y comunitarias; f) obtención de donaciones externas provenientes de Organismos Multilaterales o Bilaterales (CASAR, 1986; Grassi *et al*, 1994)" (Sordini, 2016:52-53).

En líneas generales, en Argentina, para el periodo en estudio propuesto para este artículo, se implementaron políticas que generaron niveles articulados de intervención en distintos puntos de la cadena agroalimentaria, que fueron desde la implementación de políticas redistributivas del ingreso, políticas de retenciones y controles de precio, así como también apoyo a la producción de alimentos para el autoconsumo, mientras que las políticas de distribución de alimentos en forma gratuita se desarrollaron en menor medida o fueron casi inexistentes.

Sin embargo, existen "otras razones" que hacen que no podamos reducir a las políticas sociales alimentarias únicamente a su dimensión económica, redistributiva del ingreso, y que sea necesario, como parte de esas "otras razones", dar cuenta de la asociación existente entre la acción política y la gestión de gobierno.

En esta línea, y tal vez en la búsqueda de estas otras razones es que a continuación, y siguiendo el planteo que realiza Chantal Mouffe en su texto "En torno a la Político", resulta de interés considerar como se da en las democracias liberales modernas dentro del sistema capitalista neo liberal, la relación entre " lo político" (entendido como la relación que se establece entre el antagonismo: relación amigo-enemigo en cual se pretende "eliminar", al enemigo y el agonismo: relación donde el otro es considerado un adversario y las diferencias deben ser tratadas a través de las instituciones democráticas) necesario y constitutivo de las sociedades humanas y "la política" como aquel conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de conflictividad derivada de lo político.

Cabe señalar que durante el periodo denominado de posconvertibilidad (2003-2011) las políticas re distributivas del ingreso, en líneas generales, se pueden inscribir dentro de los debates académicos que se van desplegando en torno a la relación entre estado, mercado y políticas sociales por lo menos dos grandes posiciones una, que sostiene que durante este periodo se generaron las condiciones necesarias para constituirse un modelo económico diferente al modelo de acumulación capitalista de tipo aperturista, y la otra, que sostiene que forma parte de una etapa más del aperturismo (Torrado, 2004). Si bien ambas posiciones comparten en común la posición que sostiene que estamos inmersos dentro del capitalismo financiero transnacional, cabe señalar que la posición que sostiene que existieron condiciones necesarias para constituir un modelo económico diferente al modelo de acumulación capitalista de tipo aperturista, conlleva en sí el desafío de considerar si es posible establecer un capitalismo argentino. En esta línea, se puede mencionar como referencia las publicaciones elaboradas por los equipos técnico político del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social bajo la coordinación académica de Tomada y Novick (2003-2009), en especial el artículo titulado "Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?", Novick y Tomada realizan una serie de reflexiones acerca de los cambios políticos, económicos y sociales que se producen en Argentina post crisis (2001-2002). Los autores plantean a grandes rasgos que tanto los modelos como las estrategias de desarrollo se inscriben en dos grandes paradigmas: uno que representa y privilegia el sistema económico-social de libre mercado y, por otro, el modelo económico de regulación complementado por un sistema social ampliamente protector. Analizan la adopción de una estrategia de desarrollo que integra objetivos económicos y sociales, colocando al trabajo decente en el centro de la definición del modelo de desarrollo del país y eje estructurante de la ciudadanía. Los autores se interrogan entonces, si estos resultados, forman parte del aprovechamiento de una coyuntura internacional o constituyen parte de un modelo de desarrollo diferente al implementado durante el del ciclo neoliberal. La respuesta a estos interrogantes queda abierta, tal vez porque consideran, dada la fecha de publicación del artículo (año 2007) un tanto precipitado definir si nos encontramos o no frente a un modelo de desarrollo diferente. Sin embargo, reconocen la implementación de una estrategia de desarrollo que contribuyo eficazmente en la recuperación de un tipo de sociedad

más integrada y cohesionada en lo social, con mayor equilibro interno y equidad, fundada en el trabajo digno y la movilidad social ascendente.
Dentro de este periodo y como parte de las políticas sociales re distributivas del ingreso debemos señalar el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), como política social, introdujo algunos giros en las interpretaciones más usuales que se realizaban en el campo de las ciencias sociales acerca de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito (FMI, BM, PNUD) que proponían a la focalización en la asignación de recursos según diferentes criterios: por franja etaria, sexo, localización, por actividad económica. etc. Es así como conforme a estos lineamientos este plan focaliza en los jefes y las jefas de hogar desocupados, combinando por los menos tres indicadores para la construcción de esta focalización: jefatura de hogar; sexo, ocupación. Organizativamente, el PJ y JHD tuvo una descentralización operativa en cuanto a su ejecución, la que se efectivizó desde la red de Oficinas de Empleo del Ministerio de Trabajo y Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en articulación con los municipios y los diferentes movimientos sociales en cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, actuando como organismo fiscalizador del funcionamiento del Plan.
El Pdo. de Gral. Pueyrredón también estuvo atravesado por la crisis de representación política. A finales de febrero del 2002 el entonces intendente de Mar del Plata, Profesor Elio Aprile, renuncia como jefe comunal en un contexto de gran conflictividad social, argumentando razones de “estricta índole personal”. Abandona su cargo en un momento en donde la Municipalidad se encontraba tomada por diferentes movimientos sociales que solicitaban trabajo y políticas sociales: “Aprile: queremos trabajo o que se vayan todos”, se leía en una bandera hecha a mano, que tenía la imagen del “Che” Guevara”. En un artículo escrito por José Natanson en el diario *Página 12* refleja de manera sintética la situación que atravesaba la ciudad de Mar del Plata: “Los números de Mar del Plata son escalofriantes: acumula deudas por 140 millones de pesos, lo que representa el 85 por ciento del Presupuesto. Tiene el crédito cortado, la coparticipación embargada y un déficit de 25 millones de dólares. La caída en la recaudación está estimada en el 60 por ciento, una cifra crítica para una ciudad con 7700 empleados municipales y récord de desocupación (es el más alto del país)” (Natanson, 2002).
Este era el escenario político, social y económico que llevo al intendente de ese momento a presentar su renuncia. Los empleados municipales también se

encontraban bajo medidas de fuerza consecuencia de la demora en el pago de sus haberes. En ese entonces asume como nuevo Intendente del Partido de Gral. Pueyrredón el Arq. Daniel Katz, quien en ese momento había sido electo como concejal por la misma lista que llevaba a Aprile como Intendente Municipal debido a que el primer concejal, Ing. Petrillo se encontraba atravesando un proceso judicial, fruto de su gestión como Rector de la Univ. Nacional de Mar del Plata.
En correspondencia el Plan Jefes/as de Hogares Desocupados en el Pdo. de Gral. Pueyrredón se implementó a través de la Agencia Territorial del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de Mar del Plata- Batan. Desde esta Agencia Territorial y con el soporte informático de la base de ANSES se daban las altas y las bajas de los beneficiarios/as del Plan Jefas y Jefes de Hogar.
A través del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales se efectuaba la verificación individual y periódica de cada uno de los beneficiarios a fin de corroborar la superposición de otros planes sociales o beneficios previsionales. En esta tarea tuvo una acción preponderante la actividad desarrollada por el Consejo Consultivo integrado por representantes de los trabajadores, los empresarios, los movimientos sociales, las organizaciones sociales e instituciones confesionales, que fueron creados específicamente para monitorear la ejecución del Plan y su correcta asignación, aunque también se constituyeron en ámbitos de construcción de confianza y de representación social y política. Si bien el Plan preveía en su diseño un componente de inserción laboral, las empresas locales mayoritariamente preferían no incorporar a los y las trabajadores desocupados /as de manera temporaria por temor a que posteriormente se vieran obligados a sostenerlos como planta permanente de la empresa.
Este Plan forma parte de la primera política social de transferencia condicionada de ingresos que se implementó en el Pdo. de Gral. Pueyrredón. El mismo coexistía en el territorio del Pdo. de Gral. Pueyrredón con la red de manzaneras que implementaban el Plan Vida y Comadres dependiente del Consejo Provincial de Desarrollo Humano y Familia. Cabe señalar que esta política alimentaria focalizada se implementó de manera diferencial desde la Delegación Regional del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano con sede en el Pdo. de Gral. Pueyrredón, a partir de la implementación en territorio de los Consejos Alimentarios Locales (CAL). Los mismos formaron parte de una importante experiencia de democratización y descentralización de las decisiones en torno al recurso alimentario, que llegaba a través del Ministerio de Desarrollo Humano

de la Pcia. de Buenos Aires y que estaba constituido por la entrega de víveres secos una vez por mes, a lo que se sumaba una partida presupuestaria para el componente de comedores de 2 a 5 años, administrado por la Municipalidad de Gral. Pueyrredón a través de un servicio de contratación de viandas que eran entregadas diariamente en cada uno de los comedores comunitarios registrados. De esta experiencia territorial de los CALs participaban los representantes de las secretarias de desarrollo social y de Salud de la Municipalidad de Gral. Pueyrredón, representantes de las Caritas Parroquiales, de Iglesias Evangélicas, entre otras. El objetivo era lograr la distribución y por ende el acceso al recurso alimentario desde una concepción participativa y democrática de la gestión social. Cabe señalar, que, con el transcurso del tiempo, y como parte de la mejoría de los indicadores de pobreza, durante el ciclo de gobierno nacional, popular y democrático (Madoery, 2014) algunos de estos comedores infantiles se reconvirtieron en CDI (Centros de Desarrollo Infantil) como fueron los casos del Barrio Gral. Belgrano, el Barrio Jorge Newbery, el Barrio Herradura, el Barrio Pueyrredón).

En el marco de una de las principales crisis que atravesó la Argentina, de fines del 2001, en primer lugar, se intentó reemplazar la entrega de alimentos por la distribución de un bono monetario (Vale Vida). Debido a los importantes problemas que generó su implementación, en la mayoría de las localidades bonaerenses, se optó por volver a la entrega tradicional de los alimentos. Posteriormente comenzó un amplio proceso de discusión y elaboración de alternativas para rediseñar el programa, actividad en la que participaron finalmente seis organismos de rango ministerial.

En medio de una crisis profunda y como parte de la necesidad de dar respuestas institucionales que construyan gobernabilidad en lo local, en 2002 se crean formalmente dos nuevas Secretarías: la de Salud y la Secretaría de Desarrollo Social suprimiéndose la que era conocida como la Dirección de Calidad de Vida. A su vez, y como parte de las políticas sociales municipales, por medio de la Ordenanza Municipal Nº 16.023/2002 del Partido de Gral. Pueyrredón, definen como competencias de la Secretaria de Desarrollo Social: “Diagnosticar, planificar y aplicar políticas integrales para la niñez, la familia, el anciano, y las personas con capacidades diferentes, con destino a la promoción social de la comunidad”, estableciendo la dependencia administrativa de esa Secretaría de diferentes direcciones y áreas, entre ellas: la de Niñez, de Adultos mayores y

Discapacitados, la de Promoción Social y Comunitaria y la de Género. En lo que respecta específicamente a la Dirección de Promoción Social y Comunitaria, cuya misión es la de "Contribuir al ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos a través de la articulación de acciones de asistencia directa, protección, promoción y capacitación social, privilegiando el trabajo con los sectores sociales excluidos" (Ord. Municipal Nº 16.023/2002).

De esta Dirección, organizacional y administrativamente van a depender los Programas de asistencia (Acción Social Directa; Hábitat; Programa Alimentario; Programa Centros de Desarrollo Infantil y Programa Más Vida) y once oficinas territoriales denominadas Servicios Sociales Municipales o descentralizados distribuidas por el Partido.

Durante 2003 se da con mayor fuerza el proceso de reestructuración de la política social, se impulsa la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", que se centra en fomentar y apoyar las iniciativas de desarrollo productivo o comunitario.

Se produce un cambio en la intervención social del Estado con relación a los programas de empleo, se busca apuntar a una mayor masividad diseñando mecanismos institucionales que permitan controlar el destino de los fondos; se amplía la cobertura del programa mencionado y se organiza un mecanismo de control con la creación de los Consejos Consultivos Locales.

Así se materializa el cambio propuesto por el gobierno de Néstor Kirchner, en el cual los sectores más vulnerables son atendidos por la política social, ya que la política económica no podía dar respuesta a la desocupación, estos programas de empleo promueven la reinserción laboral y garantizan los ingresos.

El Plan Nacional de Desarrollo Local "Manos a la Obra" genera que la economía social tenga un rol importante sobre la inclusión, siendo el trabajo su principal elemento. Se propone como objetivo eliminar y reconvertir el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, trasladando a los destinatarios de éste hacia otros programas sociales, Plan Familias por la Inclusión Social, o de empleo, Seguro de Capacitación y Empleo y al Plan de Promoción del Empleo que incluye diversos planes de autoempleo.

A nivel Municipal, luego de dos derrotas en 1999 y 2003, Cdor. Gustavo Pulti gana las elecciones municipales con el Partido Municipal Acción Marplatense, asumiendo en el año 2008. En entrevista con el *Diario La Nación* en enero de ese mismo año, el reciente Intendente de Mar del Plata manifestaba: "Alcanzar

una ciudad más justa e igualitaria, desarrollar obras en los barrios y recuperar el patrimonio vial y la iluminación pública. Llevar cultura a los barrios para abrir un canal de participación y facilitar la expresión de la identidad marplatense. En lo turístico, la ciudad de doce meses, con acontecimientos fuertes todo el año. Como una gran feria del libro que estamos proyectando. Completar gestiones para que se concrete la estación ferro-automotora. Y acompañar el desarrollo productivo de una ciudad que tiene puerto y un potencial industrial muy fuerte" (Diario *La Nación*: 16 de enero del 2008).

El Estado Municipal a través la Dirección de Promoción Social y Comunitaria con sus diferentes programas y proyectos implementados a partir de los Equipos de Gestión Territorial, que asumió desde los inicios de los CIC la articulación con el Ministerio de Desarrollo Social y el Centro de referencia de Mar del Plata, asignó el personal de servicio, Coordinadoras, administrativas y equipo de trabajadoras sociales, como así también trabajó en la articulación y gestión con otras secretarias de la Municipalidad en lo referente a obras, hacienda, gobierno y otras áreas de las que dependía la puesta en marcha del proyecto. También acompaño el proceso de construcción de la Mesa de Gestión.

No obstante, la Dirección de Promoción Social y Comunitaria, más allá de sus misiones de abordaje comunitario, estuvo ligada históricamente a las demandas de asistencia social directa, en principio porque la propia secretaria de desarrollo social mantuvo esa función social en la localidad, y por otro lado porque las divisiones al interior de la misma Secretaría, propició la fragmentación de los servicios sociales y en consecuencia la respuesta a dichas demandas.

Por su parte desde el Ministerio de Desarrollo Social se plantea una lógica centrada en el territorio por lo que se crearon los Centros de Referencia, reconocidos en las diferentes localidades como CDR. Estos se distribuyeron en todas las provincias del país. Dichos espacios estaban conformados por equipos sociales para articular diferentes líneas de acción, programas y proyectos con los actores de la comunidad e instituciones con el principio fundacional que la política publica este presente en el territorio. Se constituyó una forma de trabajo compartido entre los gobiernos Nacional, Provincial y Municipal, organizaciones comunitarias y movimientos sociales. No siempre llegando obtener una articulación positiva en función de los intereses y luchas de poder al interior de las organizaciones. A su vez el CDR en Mar del Plata se consolida también con otros dispositivos institucionales como la Comisión Nacional de Pensiones

Asistenciales, la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y Economía social a través de Monotributo Social y Argentina Trabaja.
Para ese entonces una de las políticas sociales en auge fueron los Centros Integradores Comunitarios (CICs), en el Tomo I de Políticas Sociales para el Bicentenario Un Modelo Nacional y Popular, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se expresa: "El CIC representa un espacio donde se materializa la nueva concepción de la política pública, orientada a un abordaje integral de las problemáticas sociales. La integralidad de las políticas es pensar en contribuir al desarrollo de la persona, su familia y su contexto. Su sentido integral rompe con la concepción estanca del todo social. Supera, desde su visión, las desarticulaciones y fragmentaciones de las políticas sectoriales que muchas veces son las que reproducen y exacerban el seccionamiento de los sujetos, atomizan las comunidades y por ello no son efectivas para la resolución de problemas complejos" (Políticas Sociales para el Bicentenario, Tomo I, pág.105 - Ministerio Desarrollo Social de la Nación).
A nivel local la puesta en marcha tuvo su inserción territorial por medio de dos CIC el denominado "CIC Zona Norte" ubicado en el Barrio Malvinas Argentinas de la ciudad de Mar del Plata y el CIC Martillo en el Barrio El Martillo respectivamente. El objetivo central es la puesta en práctica de la implementación de las políticas sociales en el territorio orientando al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades e impulsar el desarrollo local. De la mano de los CIC se conformaron las Mesas de Gestión Local como espacios de participación para el desarrollo de propuestas colectivas que no solo promueven y permiten el fortalecimiento de proyectos comunitarios, sino también la jerarquización de los problemas. Estas representan un espacio de construcción cotidiana en la que los actores proponen y son parte de la gestión de soluciones para los problemas comunitarios. Con relación a las mesas de gestión se las denomina como "políticas sociales de segunda generación", enfocadas a la defensa de los derechos sociales. Sus decisiones sustentan en el territorio el acceso a una mejor calidad de vida. Esta lógica de abordaje en territorio de las problemáticas sociales requiere del reconocimiento de las demandas de los sujetos y las familias, como así también que políticas sociales son las que se apropian y utilizan en su vida cotidiana.
En consecuencia, se puede arribar que existieron dispositivos que planteaban la atención a dichas demandas y que, si bien tenían y algunas aun hoy tienen una fuerte implicancia y/o dependencia con el Estado Nacional, deben pesarse desde su

implicancia y aplicabilidad en lo local como ser: Las Pensiones No contributivas, las Jubilaciones de Ama de Casa, el Monotributo Social, el Programa Ayudas Urgentes. La Secretaría de ANSES y SEDRONAR, dependientes directamente de Presidencia de la Nación, también presentes en el territorio.
En materia de políticas de salud la asistencia directa a partir del nacimiento con el Calendario Oficial de Vacunación y el Plan Nacer, SUMAR. Estos son accesibles a partir de la utilización de los Centros de Salud Municipales y los Hospitales provinciales. En esta línea el Programa de Médicos Comunitarios, quienes desarrollaron actividades en territorio con gran reconocimiento por los sujetos de la comunidad. En cuanto a las políticas Recreativas y/o deportivas Argentina Nuestra Cancha.
En lo que respecta al Estado Provincial y en materia de política educativa son principalmente el Plan FINES para la terminalidad educativa del ciclo primario y secundario y los Programas Educativos Barriales (PEBA) dependientes de la Secretaria de Educación de la MGP quienes participaban a través de talleres educativos y recreativos en sociedades de fomento y centros comunitarios.
A modo de síntesis provisoria se puede afirmar que durante el ciclo nacional, popular y democrático (Madoery, 2014) de los últimos doce años; constituyo un intersticio, dentro del desarrollo del capitalismo financiero globalizado, de ampliación de derechos, en donde se establecieron las bases para el reconocimiento y garantía de derechos sociales y civiles, donde se plantea el interés de construir una sociedad igualitaria y libre, a partir del crecimiento económico con inclusión social sobre la base de la industrialización del país. A través de un enfoque basado en los derechos humanos, revalorizando el eje social de su intervención, como parte de una transformación de sus políticas sociales en comparación con las desarrolladas en otros momentos de la historia de nuestro país.
El avance neoliberal y neoconservador en Argentina (Alayón, 2016) puso en marcha una serie de medidas que restringen el reconocimiento de derechos sociales logrados durante el ciclo de gobierno kirchnerista, modificando el escenario actual de las intervenciones sociales y por ende modificando la presencia de las distintas políticas públicas y sociales que se implementaron territorialmente en el Pdo. de Gral. Pueyrredón.
A partir de diciembre de 2015 en una Alianza entre el Radicalismo, el Partido “El frente es posible” y el PRO gana las elecciones Municipales Carlos Fernando

Arroyo en Mar del Plata–Batán, asumiendo como Intendente Municipal. Las políticas sociales específicamente de Promoción y Asistencia venían atravesando un achicamiento visible en los territorios, es decir paulatinamente aquellas actividades que fundamentalmente apuntaban al desarrollo de las capacidades y potenciales de jóvenes y niñxs son las primeras que comienzan a desaparecer, todas ellas vinculadas a la cultura, el deporte y la recreación. El caso particular de la erradicación de las orquestas Infanto Juveniles dependientes de la Secretaria de Cultura de la MGP en donde jóvenes y niñxs de los barrios marplatenses practicaban clases de música y aprendían a desarrollar habilidades con diferentes instrumentos. Este proyecto tuvo gran repercusión y participación en los barrios, las Orquestas Infanto Juveniles eran conocidas en la ciudad y gran cantidad de personas reconocían en ellas una actividad promotora de derechos para los jóvenes.

Los programas educativos barriales (PEBA) pertenecientes a la Secretaría de Educación de la MGP, redujeron sus actividades solo a la del dictado de apoyos escolares, quitando de escena aquellos talleres orientados a las actividades artísticas, el circo, la murga, las danzas, etc. En la actualidad se conocen muy pocas experiencias de este tipo que perduren en el territorio y son aquellas por las cuales las organizaciones y las instituciones lucharon y continúan presionando para que no sean suspendidas.

De más está decir que la reducción y/o achicamiento de los talleres y actividades no solo planteo un vacío en la oferta de programas para jóvenes y niñxs sino que también produjo la no renovación de contratos o la reducción de horas de docentes, talleristas y/o capacitadores.

En este sentido el Consejo Local de Niñez se constituyó en un actor social de importancia encargado de efectuar las presentación y denuncias correspondientes en relación con los derechos vulnerados por parte del Estado Municipal, elaborando un documento que finalmente fue presentado como amparo ante la Justicia en pos de la restitución de los derechos de los niñxs y jóvenes como así también de los trabajadores de estas áreas y que aún hoy no cuenta con una resolución final.

Dentro de las políticas de la actual gestión de Gobierno comenzó a funcionar el dispositivo “El Estado en tu Barrio” el cual tiene presencia territorial con el objetivo de acercar programas y recursos de los tres niveles del estado en los barrios de la ciudad. Una característica singular es que los equipos de trabajo

que llevaban y llevan adelante la tarea en el dispositivo, por lo general no son recursos humanos locales, otra particularidad es que se trata de equipos que permanecen durante una semana en un barrio específico y luego se trasladan a otro de la ciudad no manteniendo permanencia en el tiempo en un espacio específico. Esto muchas veces trae como consecuencia dificultades en la articulación de las intervenciones que se vienen desarrollando en el territorio por equipos de trabajo que intervienen desde hace tiempo con las familias. A su vez produce una suerte de fallas en la comunicación entre las instituciones y los sujetos que requieren de la satisfacción de sus necesidades por medio de la política pública. A menudo las personas se encuentran solicitando en varios dispositivos a la vez la satisfacción de la misma necesidad (ejemplo: asistencia habitacional), con lo cual se produce una revictimización de los sujetos, sumado a que la respuesta negativa hacia dicha necesidad (o de respuesta a largo plazo) es una constante en la vida de dichas personas. Si bien es una necesidad concreta la intervención en territorio y que la política social se ejecute en él, también es relevante que no se considere la posibilidad de un abordaje integral de las problemáticas dado que los equipos de dispositivos como este muchas veces no pueden reconocen la historicidad de las familias, su relación con las instituciones y/o los abordajes realizados por los equipos locales. Esto trae consecuencias graves en la vida cotidiana de las personas puesto que no sólo se puede recaer en múltiples intervenciones que complejicen la situación socio familiar, sino que también reproduce una lógica de atención fragmentada, focalizada que puede brindar una respuesta rápida en el tiempo pero que no deja de ser asistencial y no produce ningún tipo de intervención transformadora.

En cuanto a los programas de asistencia directa, estos fueron desapareciendo paulatinamente en presupuesto y contenido al punto que en materia habitacional dejaron de existir programas para la reparación y el mejoramiento de las viviendas, los programas de asistencia en elementos de salud como anteojos o prótesis, entre otros, pasaron a ser solicitados a otros niveles del Estado o muchas veces a organizaciones de bien público y/o fundaciones.

Cabe destacar que, a diferencia de la Secretaría de Cultura y Educación, la Secretaría de Desarrollo Social se vio atravesada por el ajuste en las políticas sociales previo al cambio de gestión, es decir muchos programas fueron modificando o cerrando sus prestaciones entre 2013/2014, debido a la quita

de presupuesto, el pasaje de los recursos a otras áreas y la consideración de la inversión social como gasto público.

Programas de Seguridad Alimentaria en Mar del Plata

A continuación, señalaremos dos que son los de mayor relevancia e impacto en la ciudad, debido también a que son los que no tienen mayores criterios de selección para su ingreso, como los pueden tener los programas de alimentos especiales por cuestiones de salud.
Con relación a la asistencia alimentaria, el Pdo. de Gral. Pueyrredón cuenta con el Programa que se implementó como parte de la reconversión presupuestaria y programática del "Plan Vida" y que desde hace algunos años se denomina "Plan Mas Vida" siendo uno de los programas de mayor duración en el tiempo.
El Programa tiene como población objetivo mujeres embarazadas y niñxs desde su nacimiento hasta los 6 años. Es un programa que pertenece en creación y presupuesto al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, se trata de una política social que se instaló en los noventa y que fue desarrollando cambios en los diferentes ciclos de gobierno, no obstante, es un programa que aún se encuentra vigente en la actualidad y que es reconocido a nivel comunitario por la legendaria representación social de las Manzaneras (Trabajadoras VecinaleConforme a lo informado por la Dirección de Promoción Social y Comunitaria del Municipio de Gral. Pueyrredón y en respuesta a la Comunicación N 4907 del Honorable Concejo Deliberante del Pdo. de Gral. Pueyrredón, aprobada el 6 de diciembre de 2016, se informa en enero de 2017 que el Programa se hace efectivo por medio de dos vías:
a.- Tarjeta de débito emitida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que da la posibilidad de acceder a un monto fijo que se acredita de forma mensual a cada beneficiario y que se encuentra destinada para la adquisición de mercadería alimentaria.
b.- Trabajadoras Vecinales de cada barrio, quienes fueron formadas y capacitadas para saber desempeñar el rol en la promoción de derechos, el cuidado de la salud, la seguridad alimentaria y la inclusión educativa. En la actualidad perduran 175 Trabajadoras Vecinales en Gral. Pueyrredón.

El programa coordina con los municipios de la provincia de Buenos Aires la implementación de este. Los montos de los ingresos monetarios que se depositan en las tarjetas se calculan en base a equivalencias resultantes del valor del litro de leche en el mercado. Los montos actualizados a junio 2017 son: $663 por hijo inscripto; $930 por dos niños; $1209 por tres y sucesivamente; $650 por Trabajadora Vecinal y si esta última tiene hijos se suman $273 por cada hijo.

Complemento alimentario familiar (CAF) o "Tarjeta Azul"

Se trata de un Programa Municipal de asistencia alimentaria que se implementa a través de una tarjeta magnética que sirve para la compra de alimentos por un monto de $ 200 equivalente a $ 7, 50 dólares estadounidenses, tomando como valor oficial del dólar a $ 25 al 2 de junio de 2018.
Con relación a su historia, la gestión de la Tarjeta Social - Expediente 1762-5-1, se inicia en febrero de 2009 por la Dirección de Promoción Social y Comunitaria siendo la Secretaria de Desarrollo Social quien la eleva correspondientemente al Municipio de Gral. Pueyrredón.
Al momento de su aprobación el expediente estipula la actualización de los montos en relación con el aumento de los precios de la canastica básica de alimentos.
El monto de $200 mensuales que se otorga en la actualidad permanece sin modificaciones desde 2014 en donde se registra la última actualización que realiza la MGP. En consecuencia, nos encontramos ante un monto muy por debajo de las necesidades alimenticias reales de la población. Se han iniciado diversas gestiones, principalmente en manos de los trabajadores del Municipio y Directores de Áreas no contando con respuestas favorables en el aumento del importe de la Tarjeta Alimentaria.
Si entendemos que la seguridad alimentaria se ve afectada por la pobreza y por la vulnerabilidad podemos comprender que Programas de estas características son insuficientes para la satisfacción de las demandas alimenticias de las familias, en especial teniendo en cuenta que la mencionada tarjeta es de gestión única por grupo familiar, es decir no la pueden obtener varios miembros registrados bajo un mismo domicilio.
Por otro lado, resulta complejo que desde el gobierno Municipal se comprenda que el hambre o la carencia de alimentos no solo tiene que ver con carencias

materiales, es decir ausencia de dinero para la compra de víveres, sino también con carencias no materiales que se encuentran relacionadas a complejidades de índole cultural, subjetivas, sanitarias entre otras. Por lo tanto, no se trata de cubrir una necesidad meramente alimentaria sino dar respuesta a un problema concreto que va más allá del ingreso monetario y que atraviesa a las familias subsumidas en diversos conflictos, donde el alimentario pasa a ser una más de las necesidades insatisfechas. El derecho a la asistencia por lo tanto debe ser valorado y respetado como uno de los primeros derechos a ser cubiertos por el Estado para garantizar el mejor desarrollo de las personas.

Algunos puntos de síntesis para seguir reflexionando

La organización social, que se conforma en relación con la representación social que se construye desde la implementación del Programa "Más Vida "en torno a las Trabajadores Vecinales Titulares y Suplentes y a las Comadres, no solo facilito en su momento la implementación del Programa Vida, en 1994 su reconversión al Plan Mas Vida, sino que además complemento demandas que, desde el municipio, dada su estructura actual, no está en condiciones de resolver de manera unilateral. Por otro lado el Programa Municipal de Seguridad Alimentaria, forma parte de las políticas sociales propias del neoliberalismo (focalización, descentralización y fragmentación) que sobrevivieron y se complementaron con las políticas públicas y sociales destinadas a esa misma población, ejecutadas en la escuela, a través de los comedores, becas, ropero escolar, etc.; el municipio, mediante la provisión de alimentos, el sistema de salud, los programas maternos, etc.; y toda la batería de políticas asistenciales implementadas durante el ciclo nacional popular y democrático, desde el estado en sus diferentes jurisdicciones: local, provincial y nacional

Los programas nacionales y provinciales tendientes a garantizar la seguridad alimentaria generalmente se han caracterizado por una vigencia limitada al período de gobierno en el cual se formularon e implementaron, quedando a consideración de la gestión de gobierno entrante la continuidad o no de los mismos. La identificación de estas políticas sociales con los/as funcionarios de gobierno ocasionales ha condicionado, sin lugar a duda, la posibilidad de obtener mayor continuidad. Sin embargo, algunas políticas públicas y sociales al igual que

el caso del programa alimentario municipal, a pesar del escaso monto de dinero asignado, logro una continuidad institucional, generalmente atravesando períodos de transición o reformulación.

No dejamos de comprender que se trata de Programas incompletos e insuficientes ya que no garantizan ampliamente la seguridad alimentaria y que por otro lado son programas con determinados requisitos y estructuras que no demandan una intervención profesional en profundidad desde sus bases, es decir dependerá del profesional que lo ejecute que nivel de intervención e implicancia imprima en la gestión y atención de la demanda, ya que desde sus requisitos administrativos no requieran más que la mera presentación de documentación básica. En este sentido se considera que se puede (aunque no se exige) ir más allá de lo previsto desde el programa, acompañando y trabajando a los sujetos en aquellas cuestiones intrínsecas a la demanda de comida en sí y que tienen que ver con cuestiones estructurales y de mayor nivel de complejidad como lo son el desempleo, la falta de formación laboral/profesional, la violencia, el crecimiento demográfico de la ciudad que conlleva al asentamiento de familias cada vez más en zonas periurbanas y rurales con dificultades de acceso y transporte, el consumo problemático que atraviesa las subjetividades de las familias y en ocasiones impide atender cuestiones tan básicas como la alimentación del grupo familiar, la falta de otros recursos de asistencia directa que implican gastos que irrumpen en la economía familiar.

En otro orden de cosas, si analizamos a estos programas en un contexto más amplio, podemos inferir la dificultad que enfrentan los sectores populares en términos de seguridad alimentaria en un contexto de fuerte endeudamiento externo, recesivo del trabajo registrado, con altos índices de inflación y aumento de tarifas en los servicios básicos, que hacen cada vez más difícil poder garantizar niveles de vida digna.

Por último, consideramos que los programas vigentes deben ser evaluados, puestos en tensión no perdiendo de vista su propósito y la garantía del defender el derecho a la asistencia. No obstante, nos queda como reflexión final, la amarga certeza que de continuar las medidas socio económicas vigentes cada vez es más difícil alejarse, en términos de políticas sociales de un modelo de ciudadanía asistida.

Bibliografía

ACTIS DI PASQUALE, E. y BLANCO, G. (2016). “Pobreza y distribución de ingresos en Mar del Plata entre 2003 y 2015. Un análisis relativo”. En *I Jornadas de Hábitat y Ambiente*, Mar del Plata Entre Todos. Monitoreo Ciudadano.
ALAYÓN, N. (2016). “La Argentina populista”. Espacio, Buenos Aires.
ALTIMIR, O., BECCARIA, L. y GONZÁLEZ ROSADA, M. (2002). “La distribución del ingreso en la Argentina, 1974-2000”. *Revista de la CEPAL*, nro. 78.
ARIAS, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio, Buenos Aires.
BOURDIEU, P. (1991). *El sentido práctico*. Taurus, Madrid.
CAMPANA, M. (2014). “La persistencia del modelo de asistencia y promoción. La asistencia social en Rosario (2002-2013)”. DAAPGE, UNL.
CASTRO, E. (2006). *Michel Foucault: sujeto e historia*. Tópicos [en línea: 13 de mayo de 2018] Disponible en:<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28819851008>
DELL´AGLIO M. (2004). *La práctica del Perito Trabajador Social. Una propuesta metodológica de intervención social*. Espacio, Buenos Aires.
DANANI C. (2012). “La reconstrucción de lo público: tres desafíos para reconstruir lo valioso y discutir el sentido”. En ARIAS, A., BAZZALO, A. y GARCÍA GODOY, B. Políticas Públicas y Trabajo Social. Aportes para la reconstrucción de lo público. Espacio, Buenos Aires.
GRASSI, E. (2012). “La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”. En *e-l@tina*, núm. 39, Buenos Aires [http://www.iealc.sociales.uba.ar/publcaciones/elatina]
GRASSI, E., HINTZE, S. y NEUFELD, M. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste.* Espacio, Buenos Aires.
FOUCAULT, M. (1992). *Microfísica del poder*. La Piqueta, Madrid.
LABRUNÉE, M. y PERRI, M. (2011). “Trabajo infantil en Mar del Plata: su diagnóstico y el marco institucional existente para su prevención y erradicación”. Comunicación presentada en *X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.
MESCHINI, P. (2012). “Modelo de Desarrollo Argentino y Derechos humanos: otra forma de gestionar el Estado en el ciclo de gobierno kirchnerista (2003-

2015)". En *I Jornadas Internacionales de Filosofía y Ciencias Sociales*. Mar del Plata.
MOYANO, E. (2009). *Los Servicios Sociales municipales desde la perspectiva del Desarrollo Local en el Partido de General Pueyrredón*. Tesis de Maestría en Desarrollo Local. UNASAM-UNAM. Mimeo.
MOUFFE, C. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires.
ROBLES, C. (2004). *La Intervención Pericial en Trabajo Social. Orientaciones teórico-prácticas para la tarea forense*. Espacio, Buenos Aires.
SANTILLÁN, R. (2017). *Bancarización de un programa alimentario municipal. Análisis de su incidencia en las estrategias De los hogares vulnerables*. Trabajo de Tesis para ser presentado para la obtención del título de Magister Scientiae en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural. Área de Economía y Desarrollo Territorial. Programa de posgrado en Ciencias Agrarias. Facultad de Ciencias Agrarias. UNMdP. Mimeo.
SORDINI, M. (2016). "La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina". En *Azarbe*, nro. 5.

La Asistencia Social en el Municipio de Rosario

Melisa Campana Alabarce[119] *& Mariana Servio*[120]

Introducción

En este capítulo, la Asistencia Social es tematizada en el marco más amplio del Sistema Público Estatal de Protección Social (en adelante, SPEPS), integrado por los subsistemas de salud, educación, seguridad social y asistencia social. Para prevenir confusiones conceptuales, diremos que la Seguridad Social[121] se refiere a las prestaciones de base contributiva y no contributiva dirigidas a la protección de les trabajadores y sus beneficiaries ante situaciones de enfermedad, desempleo, discapacidad o vejez. Aquí dentro se encuentran las pensiones no contributivas por invalidez o jubilación, es decir, las prestaciones económicas que se reconocen

119 Investigadora Asistente CONICET. Escuela de Trabajo Social UNR. Facultad de Trabajo Social UNER (Argentina).
120 Becaria Doctoral CONICET. Escuela de Trabajo Social UNR. Facultad de Trabajo Social UNER (Argentina).
121 En el campo de la política social se ha prestado a confusión la distinción entre seguridad social y protección social, por diversos motivos. En la tradición argentina, la seguridad social ha estado históricamente ligada al componente previsional (ya sea contributivo o no contributivo) y eso tiene un peso tal que sería un esfuerzo inconducente pretender resignificar un término tan cargado de sentido. Es por ello por lo que hablamos de Sistema Público Estatal de Protección Social, siendo la Seguridad Social uno de sus componentes, junto a la Asistencia Social.

a aquelles ciudadanes que, encontrándose en situación de necesidad protegible, carecen de recursos suficientes para llevar adelante una vida digna, aun cuando no hayan aportado nunca.
Por su parte, la Asistencia Social (en adelante, AS) alude al sistema conformado por servicios, prestaciones y normativas cuya finalidad principal es la atención, promoción y desarrollo de todos los miembros de la sociedad, para la obtención de su mayor bienestar, a través de acciones destinadas a atender, prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de precariedad social, así como las consecuencias concretas de las mismas.
Los Servicios Sociales (en adelante, SS) son, a su vez, el modo en que la AS se operativiza y se refieren al conjunto de organizaciones y actividades profesionalizadas que ofrecen prestaciones de diversa naturaleza: de carácter técnico (servicios de información, valoración, diagnóstico, mediación, tratamiento psicosocial, asesoramiento, apoyo, acompañamiento, protección jurídica y social); de carácter económico (prestaciones dinerarias, periódicas o puntuales, concedidas a personas o familias para apoyar procesos de integración social o paliar situaciones de necesidad); de carácter material (alojamiento temporal o continuado, centros de día, atención domiciliaria, manutención alimentaria).
Podríamos decir que el objeto de los SS son las necesidades sociales de las personas, familias, grupos y comunidades, de forma tal que los objetivos de éstos se formulan en torno a la atención de un conjunto definido de necesidades atendibles en un marco de garantías para la integración social.
El objetivo de este capítulo es analizar la estructura administrativa y la lógica de la gestión de la AS y los SS en el Municipio de Rosario (Santa Fe, Argentina); y los objetivos específicos son: a) describir la estructura político-administrativa de los servicios; b) describir el tipo y estructura de beneficios; c) describir las reglas y criterios de definición de receptorxs, así como de acceso y permanencia; d) describir los mecanismos de financiamiento.

Breve caracterización sociopolítica e institucional del caso de estudio

En Argentina, las competencias municipales han estado históricamente determinadas por la particularización de ciertos servicios (limpieza y alumbrado público, recolección de residuos, mantenimiento vial, etc.) que se supone son

prestados con mayor eficiencia en el nivel local. La experiencia desarrollada por el Municipio de Rosario desde 1996 es valorizada, a nivel nacional e internacional, ya que ha superado esas funciones típicas para convertirse en actor estratégico del desarrollo regional.

Los ámbitos locales funcionaron como una especie de amortiguadores de los procesos de ajuste económico de la década de 1990 y Rosario no constituyó una excepción al respecto. Atenuados los niveles de conflictividad social posteriores a la escalada hiperinflacionaria de fines de los ochenta (huelgas, manifestaciones, saqueos) y en el marco de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Partido Socialista con Hermes Binner a la cabeza, pretendía que Rosario marcara la diferencia: propugnaba los principios de universalidad y equidad denunciando las perversidades de las políticas focalizadas, hablaba de la construcción de ciudadanía, enarbolaba la bandera de la participación social y planteaba que la descentralización podía adquirir nuevas connotaciones, si tenía en cuenta las particularidades geográficas, poblacionales e institucionales de los territorios[122].

La prédica por la democratización de la administración pública, la mejora de los servicios en términos de mayor eficiencia y transparencia de las acciones de gobierno y el llamamiento a la participación social, han sido una constante en la retórica de quienes lideraron la gestión municipal desde mediados de la década del noventa a esta parte (Campana, 2012).

El Municipio de Rosario inició en 1995 un conjunto de reformas en su aparato político-administrativo, que fueron generando un cambio sustantivo en su estilo de gestión. Para analizar estos cambios podemos remitirnos a un conjunto de documentos oficiales -el Plan Estratégico Rosario, el Presupuesto Participativo, el Programa de Descentralización y Modernización y el Plan Estratégico Rosario Metropolitana-, que guiaron las transformaciones desde 1996 hasta la actualidad.

El Plan Estratégico Rosario (en adelante, PER) se presentó en 1998, identificó temas críticos y brindó orientaciones estratégicas de intervención. Se compuso de cinco líneas estratégicas: Construir la Ciudad del Trabajo, la Ciudad de las Oportunidades, la Ciudad del Río, la Ciudad de la Integración, la Ciudad

122 En rigor, el Partido Socialista Popular gobierna la ciudad de Rosario desde 1989, cuando Héctor Cavallero asume la intendencia. Hacia 1993 se produjo un quiebre dentro del partido, que terminó con el desplazamiento de todos los integrantes del sector interno de Hermes Binner -entonces Secretario de Salud Pública-, candidato del Partido Socialista en los comicios a la intendencia municipal de 1995 (Lúcio Gúberman, 2004).

de la Creación. En el marco del PER, en 1996 se puso en marcha el Programa de Descentralización y Modernización, con el propósito de lograr un proceso de descentralización político-administrativo del aparato burocrático y de sus instrumentos de gestión hacia distintas áreas del municipio[123]. Asimismo, el Presupuesto Participativo[124] inaugurado en 2002 -enmarcado en el Programa de Descentralización y Modernización- se presentó como un sistema de planificación presupuestaria que, como modelo de gestión asociada, instrumentaría la participación directa de la población en la definición de prioridades y la distribución de los recursos del presupuesto municipal. Pasada una década del PER, en 2009 se presentó el Plan Estratégico Rosario Metropolitana, organizado en torno a cinco grandes ejes: trabajo y economía de calidad; oportunidades y ciudadanía; integración y conectividad; río y calidad de vida; creación e innovación.

En este largo proceso es importante no perder de vista la decisión política de cualificar los servicios públicos municipales en un contexto general de ajuste estructural y desguace de lo público. Mientras las "recetas" neoliberales literalmente destruían hospitales, centros de salud, oficinas públicas, en Rosario a la privatización y el vaciamiento, se opuso un modelo argumentado desde los derechos y la responsabilidad del Estado como garante de su provisión y acceso. De hecho, en materia socio-asistencial, el diagnóstico general del PER 1998 expresaba su preocupación por la consolidación de dos ciudades: "…una incluida, con empleo y acceso a los servicios urbanos; otra excluida, desocupada, al margen de los progresos de la ciudad" (D14, 1998:30). Uno de los objetivos planteados en la Línea Estratégica *La Ciudad de las Oportunidades* era mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, promoviendo la integración física y social de la ciudad. La idea sustentada en el Programa "Construyendo Ciudadanía" era orientar las intervenciones sociales hacia la inclusión, para lo cual se proponía "…recuperar las acciones sociales innovadoras respecto a la asistencia social tradicional y superadora del asistencialismo" (D14, 1998:69).

En los fundamentos del programa, se señalaba que "…la nueva cuestión social se caracteriza por la multiplicación de espacios de vulnerabilidad, nuevas zonas de desafiliación y ausencia de protección social" (D14, 1998:69). Se planteaba,

123 Según Ordenanza nro. 281/96. Con el Programa de Descentralización y Modernización se crearon seis Centros Municipales Distrito (CMD) abarcando todas las zonas de la ciudad Centro, Oeste, Norte, Sur, Noroeste y Suroeste.

124 Según Ordenanza nro. 7326/02.

además, que la clave del programa era "…nuclear aquellas intervenciones innovadoras respecto de las modalidades de acción social tradicional, que producen transformaciones en los siguientes aspectos: recuperan los recursos y las capacidades de los grupos considerados débiles o en riesgo […]; no se limitan a un servicio prestado como mera dádiva; involucran a los sujetos en el diseño de sus propios proyectos" (D14, 1998:69).
Ocho años más tarde, en la apertura de sesiones del Concejo Municipal, el Intendente precisaba al respecto: "La persistencia de importantes índices de pobreza, de exclusión y de desempleo en la ciudad, la existencia de numerosas personas y familias sin ningún tipo de asistencia económica compromete a nuestro gobierno en la tarea de continuar con la implementación de políticas sociales activas, destinadas a atender adecuadamente a estos sectores poblacionales.
Las políticas sociales para nuestro gobierno tienen como función fundamental fortalecer y reconstruir el tejido social y desarrollar las capacidades de los ciudadanos en la búsqueda de la ampliación de los derechos individuales y de los derechos sociales" (www.mlintendente.com.ar).
Durante la inauguración de sesiones del siguiente año, pronunció similares ideas, sólo que referidas a las modalidades de intervención propuestas para hacer frente a la pobreza: "…políticas sociales integrales que promuevan el ejercicio de la ciudadanía a través de estrategias de inclusión y promoción de los derechos, fortalecimiento de la sociedad civil, asistencia a grupos vulnerables, integración, participación y mejoramiento de la calidad de vida e igualdad de género" (www.mlintendente.com.ar).
Pasada una década del PER, el diagnóstico previo al PERM 2009 identificó un conjunto de "temas críticos" en materia social, entre los cuales se destacaba la marcada fragmentación institucional en la gestión de políticas sociales. Al análisis de estos y otros problemas nos dedicaremos en adelante.

La Asistencia Social en Rosario: servicios, prestaciones, receptorxs y financiamiento

Como dijimos al comienzo, el objetivo principal de este capítulo es describir y analizar los servicios sociales en el Municipio de Rosario, para lo cual tomaremos tres grandes dimensiones, en base a las cuales se organizará la exposición: 1)

la estructura político-administrativa de los servicios; 2) las prestaciones y sus correspondientes criterios de definición de receptores, así como de acceso y permanencia; y 3) el esquema de financiamiento.

I. Estructura político-administrativa

La Secretaría de Desarrollo Social (en adelante, SDS) del Municipio de Rosario muestra un crecimiento en su estructura organizacional (nuevas áreas y direcciones), en cantidad de personal y en los recursos económicos asignados, durante el período 2003-2017. A partir de 2007 se suceden varies Secretaries designades por períodos breves, el organigrama sufre reiteradas modificaciones, en ocasiones sin expresión formal (es decir, sin acto administrativo que lo legalice), y se intentan cambios en sus directrices o en su direccionalidad que resienten la calidad y amplitud de los servicios y prestaciones. Cabe señalar que, además, la SDS tiene una escasa producción y sistematización de la información atinente a la actividad de las diferentes áreas, así como múltiples restricciones al acceso público a tal información.

La meta de la SDS es desarrollar e implementar "políticas integrales e integradas territorialmente que promuevan: el reconocimiento y ejercicio de los derechos, la participación ciudadana, el fortalecimiento de los lazos sociales y la inclusión social" (Proyecto de Presupuesto, 2013).

A partir del último cambio en la estructura orgánica[125], la otrora Secretaría de Promoción Social pasó a denominarse, a partir del 10 de diciembre de 2015, Secretaría de Desarrollo Social[126]. Asimismo, la hasta entonces Subsecretaría de Economía Solidaria, fue desvinculada de la SDS, elevando su rango a Secretaría de Economía Social. Por lo que, actualmente, la SDS se divide en dos Subsecretarías: de Desarrollo Social y de Recreación y Deportes[127]. Por otra parte,

125 El 10 de diciembre de 2015 asume su segundo mandato en la intendencoa Mónica Fein, luego de dos gestiones de Miguel Lifschitz, quien a su vez había sucedido a Hermes Binner, también electo en dos oportunidades consecutivas.

126 Decreto N° 2520, 10 de diciembre de 2015. Ese mismo día se designa como Secretaria de Desarrollo Social a la Profesora María Laura Capilla, quien reemplaza a la Licenciada Cecilia González, secretaria en la primera gestión de Mónica Fein.

127 De ella dependen la Dirección General de Recreación y Deporte Comunitario y la Dirección General de Deporte Federado.

dependen directamente del nivel central[128] la Dirección General de Administración Económica y Financiera, la Dirección General de Despacho, la Dirección de Gestión de Personal, la Dirección de Planificación y Desarrollo, la Dirección de Comunicación Social, la Dirección de Arquitectura y Servicios Generales, el Centro Informático Local, la Dirección de Compras y la Dirección General de Gestión Territorial.

También en 2012 se incorporó el Servicio de Atención Ciudadana (en adelante, SAC), destinado a canalizar la atención directa de la demanda de les ciudadanes en situación de vulnerabilidad social; se ocupa de diagnosticar, categorizar y evaluar las distintas alternativas de intervención que se requieran[129]. El SAC absorbió el Programa de Asistencia e Intervención Directa (PAID)[130], que desde 1999 concentraba los aspectos referidos a transferencia de bienes y/o subsidios.

Por ser la encargada de las acciones asistenciales *strictu sensu*, aquí nos concentraremos en la Subsecretaría de Desarrollo Social (en adelante, SSDS). Asimismo, la Dirección General de Gestión Territorial se torna un analizador central, ya que de ella dependen los Centros de Convivencia Barrial (en adelante, CCB), ubicados en los seis distritos en que está descentralizado administrativamente el Municipio. Estos 32 CCB[131] son la "puerta de entrada", en el territorio, al circuito general de prestaciones de la SDS. La otra "puerta de entrada", en el nivel central, es el SAC. Si bien los CCB pertenecen a la órbita de la Dirección General de Gestión Territorial, buena parte de sus recursos humanos dependen de las diversas Direcciones de la SSDS.

La DGGT fue incorporada al organigrama en 2012, con el fin de mejorar y profundizar las intervenciones integradas e integrales en territorio y cuya tarea consiste en desarrollar acciones de coordinación y articulación interna e

128 Decreto Municipal nro. 2867/2016.

129 Decreto Municipal nro. 2123/2012, Anexo II.

130 El PAID ofrecía un conjunto de ayudas en especie o transferencias monetarias, para la obtención de las cuales era preciso presentar presupuestos, factura de compras de insumos, pasajes de transporte, informe social y certificado médico. De cualquier modo, la evaluación de las demandas era realizada por lxs profesionales "caso por caso".

131 Antes llamados Centros Territoriales de Referencia (CTR) y originalmente Centros Crecer, ejes del Programa "Crecer" surgido en el año 1997, en la gestión de Hermes Binner.

interjurisdiccional y de fortalecimiento de la sociedad civil en cada Distrito, con especial atención en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad social[132].

De la SSDS dependen la Dirección General de Infancias y Familias, la Dirección de Juventudes, la Dirección de Adultas y Adultos Mayores, la Dirección de Atención en Violencia de Género, el Área de Servicio Jurídico en Intervenciones Sociales, el Área de Diversidad Sexual y el SAC.

La Dirección General de Infancias y Familias (en adelante, DGIyF)[133] fue creada en 2010 dejando sin efecto el Programa CRECER y el Área de la Niñez. Tiene por objetivo desarrollar y difundir la promoción, protección y restitución de los derechos de niñes, adolescentes y sus familias.

Asimismo, la DGIyF tiene a su cargo los siguientes proyectos: Centro de Día "La Casa"[134], Centro de Protección Integrado de la Infancia (CPII)135, Supervisión de Jardines Particulares, Ludotecas, Capacitación Técnica y Aprendizaje Laboral, Familia Sustituta, Dispositivo Clínico, Dispositivo Situación de Calle y La Ciudad de Los Niños.

La Dirección de Adultas y Adultos Mayores[136] tiene como objetivos: mejorar la calidad de vida de les adultes mayores; conservar y potenciar las capacidades existentes en les adultes mayores para promover la autonomía y posibilitar la

132 Según su decreto de creación, los objetivos de la DGT son: "liderar el proceso de descentralización y la gestión estratégica territorial de las políticas sociales de la Secretaría […] coordinar la articulación intersectorial con las demás Secretarías y niveles gubernamentales provinciales y nacionales […] gestionar políticas alimentarias y de inclusión […] construir y fortalecer vínculos con las organizaciones de la sociedad civil que desarrollen acciones sociales en el territorio" (Decreto Municipal nro. 2123/2012, Anexo II).

133 Su accionar se enmarca en la promoción del Sistema Local de Protección Integral de la Infancia acorde a la Ley Nacional nro. 26.061 y la Ley Provincial nro. 12.967.

134 Es una propuesta de atención integral para adolescentes de entre 12 y 20 años en situación de calle. Ubicado en el centro de la ciudad, trabaja con adolescentes y jóvenes a través de espacios artísticos y recreativos, promoviendo además su integración en talleres de capacitación en oficios. También funciona como un espacio de referencia y asistencia en cuestiones de alimentación, salud e higiene personal, brindando acompañamiento y orientación a través de entrevistas individuales y familiares.

135 El CPII brindaba diferentes propuestas dirigidas a niñxs a partir de los 6 años, como también a adolescentes y jóvenes. A partir de 2015 dejó de funcionar como espacio para la segunda infancia y se conformó en una Casa Educativa Terapéutica para el tratamiento de adicciones gestionada por la Provincia de Santa Fe con asistencia técnica y financiera del SEDRONAR. (Proyecto Presupuesto 2016).

136 De esta Dirección también depende la Escuela de Gerontología. Funciona desde Julio de 1990 y tiene una conformación mixta, con profesionales de planta municipal y otros que son contratados aparte. Tiene como objetivo la formación de recursos humanos, a través de capacitaciones tales como el curso anual de Asistente Gerontológico, que cuenta con el reconocimiento ministerial.

búsqueda de nuevas respuestas ante la vida; brindar asesoramiento en el área específica y la gestión, organización y ejecución de diferentes actividades; fomentar la participación e integración de les mayores, promoviendo su autocuidado, autoestima y autogestión; brindar asesoramiento en la planificación y evaluación de programas, proyectos y actividades a organismos interesados en la temática; generar espacios de articulación entre las distintas instituciones que trabajan con esta población desde cada nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal). Entre las actividades que desarrolla se encuentran: mini-turismo; trabajo recreativo (natación y taller de entrenamiento de la memoria); ciclos de cine; charlas en distintos puntos de la ciudad.

La Dirección de Juventudes tiene por objetivo asesorar, orientar e intervenir en situaciones de vulneración de derechos de jóvenes de 13 a 29 años, así como desarrollar políticas públicas de juventudes transversales, intersectoriales y territoriales que promuevan el reconocimiento de las y los jóvenes como sujetos con capacidades, necesidades e intereses específicos.

El Área de Diversidad Sexual tiene por objetivo promover la igualdad y la no discriminación hacia lesbianas, gays, bisexuales y travestis, transexuales e intersex (LGBTI). Creada en 2006, fue el primer espacio institucional público de carácter ejecutivo a nivel local en Argentina, ocupado en esta problemática. Brinda servicios de: asesoría jurídica y psicológica; atención a las familias y el entorno; orientación educativa y pedagógica; inclusión laboral y educativa para LGBTI; campañas de sensibilización; promoción y fortalecimiento de las organizaciones sociales.

La Dirección de Atención en Violencia de Género tiene como funciones: diseñar e implementar estrategias de atención y protección a las mujeres que padecen violencia de género, mediante equipos de abordaje psicológico, social y jurídica; activar y coordinar mecanismos de asistencia de las emergencias y dispositivos de protección ante las situaciones de violencia de alto riesgo físico y psíquico; formar y capacitar a profesionales, estudiantes universitarios, instituciones y organizaciones comunitarias; producir y difundir materiales sobre la problemática de la violencia de género.

El SAC tiene como funciones: recepcionar, orientar y atender la demanda -espontánea, programada, o de emergencia- de les ciudadanes de Rosario en situación de vulnerabilidad social que se presenten en la SDS, ya sea en forma directa o a través de otras instituciones; diagnosticar, categorizar y evaluar las

distintas alternativas de intervención que se requiera, involucren éstas tanto la utilización de recursos propios como la derivación a otras áreas municipales u organizaciones de la sociedad civil.
El Área de Servicio Jurídico en Intervenciones Sociales tiene por funciones: asesorar legalmente en los asuntos concernientes a los abordajes sociales en los que intervenga la SDS y sus áreas pertinentes; intervenir judicialmente en los casos atendidos por los demás servicios de la SDS en las situaciones que así lo requieran; interpretar y aplicar la normativa vigente en consonancia con las políticas públicas que se desarrollan en la SDS; establecer criterios jurídicos uniformes para dar respuesta a los distintos requerimientos judiciales y/ o extrajudiciales referidos a la problemática que sean objeto de intervención y abordaje desde la SDS; realizar acciones de capacitación de los operadores en intervenciones sociofamiliares, relativas a aspectos jurídicos de las mismas.
Buena parte de los recursos humanos de las distintas Direcciones, se organiza a través de los CCB, que son lugares de anclaje de los equipos, conformados por una coordinación, un grupo de educadores, une promotor socio-productivo, une productor socio-alimentario y une orientador social "responsable de vehiculizar el acceso a la intervención de los Servicios Especializados de la Secretaría y a todos los recursos estatales y comunitarios disponibles, para el abordaje de situaciones de vulneración de derechos que llegan o se detectan en los Centros de Convivencia Barrial" (Municipalidad de Rosario, s/f:10). Los CCB priorizan el trabajo con niñes, jóvenes y adultes mayores, en especial: incorporación y permanencia en el sistema educativo formal de niñes y jóvenes; inclusión digital para niñes y jóvenes; inclusión sociolaboral para jóvenes; incorporación de adultes mayores en actividades socioeducativas e inclusión en espacios deportivo-recreativos; fortalecimiento de lazos familiares y comunitarios. El circuito de prestaciones se detalla en el apartado que sigue.

II. Prestaciones y/o beneficios - Reglas de acceso/ egreso y criterios de definición de receptores

Ante un problema o una necesidad de una persona, grupo familiar o unidad de convivencia, el circuito de prestaciones se plantea del siguiente modo, según la "puerta de entrada" sea en territorio o en el nivel central.

En territorio, el Servicio de Orientación y Enlace del CCB, constituye un nexo con los equipos especializados, para el abordaje de situaciones de vulneración de derechos que llegan o se detectan desde los CCB. Las funciones de este servicio son: recepcionar y escuchar integralmente la demanda social; asesorar en el acceso a los diferentes recursos estatales y comunitarios, indicando los pasos a seguir para la posible resolución de su demanda o consulta; desarrollar acciones de protección social básica[137]; solicitar la intervención al Servicio Especializado pertinente ante las situaciones que así lo ameriten.
A nivel central, el Área de Orientación del SAC tiene como funciones recepcionar y escuchar integralmente la demanda social que llega a la SDS; orientar e informar a las personas que se acercan a la SDS sobre los beneficios de Seguridad Social existentes; asesorar en el acceso a los diferentes recursos estatales y comunitarios; solicitar la intervención al Servicio Especializado pertinente ante las situaciones que así lo ameriten.
A su vez, la DGIyF implementa los siguientes programas y prestaciones:

a) Intervención Social en la Vía Pública. Destinado a personas adultas en situación de calle. Consiste en el otorgamiento de alimentos, ropa y frazadas; asesoramiento, facilitación de trámites (legales, previsionales, etc.) y gestión del documento nacional de identidad; monitoreo del estado de salud; oferta de refugios transitorios.

b) Refugio. Destinado a varones de entre 18 y 60 años en situación de vulnerabilidad contactados y derivados por personal de la SDS, la Guardia Urbana Municipal, el Sistema Integrado de Emergencia Sanitaria y miembros del Centro de Ex Soldados Combatientes en Malvinas. Consiste en el otorgamiento de alimento y cobijo nocturno, así como un lugar donde asearse durante el invierno.

c) Emergencias. Destinado a personas y familias en situación de emergencia o catástrofe: damnificades por pérdida de vivienda, incendio, derrumbe y/o situación de calle.

137 Se entiende por intervención básica las acciones de protección social tendientes a la resolución inicial de aspectos puntuales que obstaculizan el acceso a las políticas universales (documentación, seguridad social, salud, educación, trabajo, etc.) o la satisfacción de una necesidad social básica (alimento, vestido, transporte u otros bienes y servicios imprescindibles (Municipalidad de Rosario, 2014:10).

d) Servicio de Intervención en Salud. Destinado a personas en situación de vulnerabilidad. Consiste en asesoramiento y/o asistencia en momentos de crisis personal y/o familiar suscitados por situaciones críticas de salud, incluyendo el otorgamiento de recursos materiales.

e) Emprendimientos. Destinado a personas solas y grupos familiares cuyos ingresos sean insuficientes para iniciar o continuar un emprendimiento; personas solas y grupos familiares que se encuentren excluidos de programas asistenciales; y personas desocupadas. Consiste en el otorgamiento de subsidios por única vez para la compra de materiales, insumos o herramientas destinadas a comenzar o continuar un proyecto de microemprendimiento productivo.

Para la oferta antes mencionada los requisitos formales son la presentación de cierta documentación, como certificado médico, factura de compras de herramientas, pasajes de transporte, informe social, entre otros. Sin embargo, una vez cumplimentados dichos requisitos, la evaluación es caso por caso, es decir que no hay criterios técnicos homogéneos formalizados, sino que, en última instancia, la decisión acerca del otorgamiento o no de un beneficio queda en manos del/de la profesional que evalúa la situación y define, sin parámetros preestablecidos, si puede o no ser considerada como “de vulnerabilidad social”.

Dentro de las acciones de Educación e Inclusión de la Dirección de Juventudes, se encuentran:

a) Orientación laboral y vocacional:

* Taller de Orientación Vocacional-Ocupacional. Destinado a jóvenes de entre 16 y 35 años. Consiste en encuentros grupales para acompañar la elección de una carrera u ocupación.

* Taller de herramientas laborales. Destinado a personas de entre 16 y 25 años. Consiste en reuniones grupales para trabajar temas como: perfil laboral; Currículum Vitae; carta de presentación; circuitos formales e informales de búsqueda de empleo; avisos clasificados; agencias de empleo; consultoras; emprendimientos; Internet; presentación espontánea; red de contactos; planificación de agenda.

b) Capacitación en oficios:

* Programa "Nueva oportunidad"[138]. Destinado a jóvenes de entre 16 y 30 años en situación de vulnerabilidad social. Consiste en la realización de cursos de oficios y servicios. Los cursos se dictan a través de instituciones inscriptas en el Registro de Instituciones Capacitadoras (RIC) de la Dirección General de Empleo y versan sobre: electricidad; cocina; panificación; belleza; náutica; mecánica; metalúrgica; periodismo y foto social.

* Programa "Jóvenes con Más y Mejor Trabajo"[139]. Destinado a jóvenes entre 18 y 25 años en situación de vulnerabilidad social. Consiste en el dictado de talleres para optimizar herramientas de búsqueda de empleo y desarrollar habilidades de atención al cliente, ventas y telemarketing (Taller de Empleabilidad y Taller de Ventas Profesional).

c) Plan "Vuelvo a Estudiar"[140]. Dirigido a jóvenes y adultes que por distintos motivos no han concluido su educación secundaria. Es un plan provincial que funciona desde el año 2013, con la intervención de equipos interdisciplinarios en conjunto con municipios y comunas, que visitan casa por casa a ciudadanes que no concluyeron la educación secundaria y buscan una estrategia que les permita retomar y culminar la escolaridad secundaria. Simultáneamente, un grupo de consejeres, referentes de los jóvenes que vuelven a estudiar, los acompañan fuera de la escuela, para que logren sortear los inconvenientes que aparezcan en su escolarización.

d) Inclusión digital. Destinado a jóvenes de entre 12 y 18 años. Consiste en el dictado de talleres gratuitos sobre: diseño gráfico; diseño computarizado de murales; redes sociales: blogs; periodismo digital; video animaciones 2 y 3D; producciones integrales de cine y video; producciones musicales; fotografía.

138 Se desarrolla juntamente con el gobierno provincial y se ejecuta a través de la Dirección General de Empleo.

139 Se ejecuta desde 2013, en conjunto con el MTEySS de la Nación, que lo descentraliza a las provincias y éstas, a su vez, a los municipios.

140 Se implementa en conjunto con los Ministerio de Educación y de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Fe.

Dentro de los Abordajes Sociales de la Dirección de Adultos y Adultas Mayores, se encuentran:

a) Hogar de mayores. Destinado a adultos mayores varones en situación de vulnerabilidad social, que necesitan de asistencia y contención institucional para resolver situaciones de la vida diaria. Es un hogar de puertas abiertas: sus residentes tienen libertad para organizar las entradas y salidas y no existen horarios fijos para la recepción de visitas de familiares y amigues. Consiste en alojamiento, alimentación, vestimenta; atención médica y chequeo clínico diario; tratamientos médicos y odontológicos; asistencia psicológica; desarrollo de actividades recreativas individuales y grupales.

b) Centros de día. Destinados a personas mayores de 65 años en situación de soledad y/o aislamiento. Consiste en un servicio socio-recreativo para mayores autoválidos que promueve la autonomía y permanencia en su entorno familiar.

c) Servicio de atención de casos. Destinado a personas mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad social. Consiste en orientación e intervención directa; asesoramiento y representación jurídica ante situaciones de vulneración de derechos (medidas de protección de personas, derecho habitacional, jubilaciones, exención de impuestos, etc.); y atención de casos de violencia.

Asimismo, la Dirección General de Gestión Territorial tiene a su cargo la administración de la Tarjeta Única de Ciudadanía (en adelante, TUC). La TUC es la modalidad que adquiere el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria en la Provincia de Santa Fe y su implementación se descentraliza al nivel municipal. Consiste en la acreditación de $300.- (trescientos pesos) mensuales en una tarjeta de débito, para la compra de determinados alimentos[141], dentro del territorio provincial. Está destinado a personas mayores de 21 años en situación de pobreza, con hijes (si están en edad escolar, se toma como criterio de prioridad), o que cuenten entre sus miembros a personas mayores de 70 años sin jubilación o

141 Alimentos permitidos: leche, yogurt, queso; huevos; carnes; frutas y verduras; cereales; legumbres; aceite, manteca, crema; azúcar, mermelada, miel, dulce de leche, polvo para preparar flanes y tortas; enlatados. Alimentos no permitidos: golosinas; pañales; bebidas alcohólicas; cigarrillos; productos para copetín; jugos envasados y gaseosas; artículos de limpieza; gas, carbón, querosén; artículos de perfumería; comidas y postres elaborados.

pensión, mujeres embarazadas y/o discapacitades. Para acceder al beneficio, el/la solicitante debe presentarse con DNI en el Centro de Convivencia Barrial que le corresponda o bien la oficina del SAC. Allí se completa el Registro Social, donde constarán sus datos y los de su grupo familiar.

III. Financiamiento

Al analizar la estructura del gasto social en función de la incidencia de los diferentes niveles de gobierno en Argentina, se observa que la presencia del nivel nacional es preponderante en las áreas de trabajo y previsión social, así como en salud; el nivel provincial tiene mayor peso en los rubros vivienda y urbanismo, educación y agua potable y alcantarillado; y el nivel municipal tiene mayor peso en otros servicios urbanos[142].

Los ingresos del Municipio provienen de distintas fuentes y se dirigen a diferentes destinos. Los recursos se clasifican por rubros: Coparticipación Patente Automotor, Coparticipación Impuesto Inmobiliario, Coparticipación Ingresos Brutos; Tasa General de Inmuebles, Derecho de Registro e Inspección, etc. Por su parte, los gastos pueden clasificarse por objeto (refiere a la naturaleza del servicio o producto que se contrata o paga: personal permanente/temporario, alimentos, elementos de limpieza, alquileres), por finalidad (indica el destino identificando el área: Administración General, Sanidad, Servicios a la Comunidad, Promoción Cultural y Educativa, etc.) y por su carácter institucional (muestra las diferentes dependencias de la estructura organizativa del gobierno: Concejo Municipal, Tribunal Municipal de Cuentas, Departamento Ejecutivo, Secretaría de Salud Pública, Secretaría de Servicios Públicos, etc.).

En términos de financiamiento, el presupuesto municipal ha experimentado, en el período 2000-2017, un constante y marcado incremento, medido tanto en pesos corrientes como en pesos constantes. Tomando como punto de partida el

142 Dentro del gasto social de la Administración Pública Nacional, el monto destinado a la Seguridad Social (sistema provisional, contributivo y no contributivo) representa cerca del 70%; Educación y Cultura suman el 11%; mientras que Salud supone el 6%. Específicamente en materia de AS, la participación en el gasto se reparte de manera pareja entre los tres niveles de gobierno. Los gastos del nivel nacional en sectores como AS, Ciencia y Tecnología, Agua Potable y Saneamiento, son bastante marginales, oscilando entre el 4,4% y 1,5% del gasto social total (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2012).

año 2000, el presupuesto de la Administración Central medido a pesos corrientes se quintuplica, pasando de casi $278 millones a $1.363.918.464 millones ejecutados en el año 2009. El presupuesto aprobado para 2017 asciende a más de $13.000 millones de pesos. Analizando los presupuestos en pesos corrientes de cada período desde el año 2000 a la fecha, se observa que entre 2000 y 2002 el presupuesto no presenta grandes variaciones y a partir de 2003 comienza a crecer, teniendo un primer pico en 2005 cuando se duplica el presupuesto de 2000.

Al analizar los datos disponibles pero deflactados -para hacer comparables todos los años de la serie- se ve que de igual modo se ha producido un incremento de los recursos utilizados por el Estado municipal. El incremento del Presupuesto Municipal es constante entre 2000 y 2010, pasando de $577 millones en el año 2000 a $1.321 millones en 2010 y a $1.596 millones para el año 2011.

Este aumento del Gasto es acompañado por el Gasto Social, el principal componente del Gasto de Rosario que tiene una curva también ascendente.

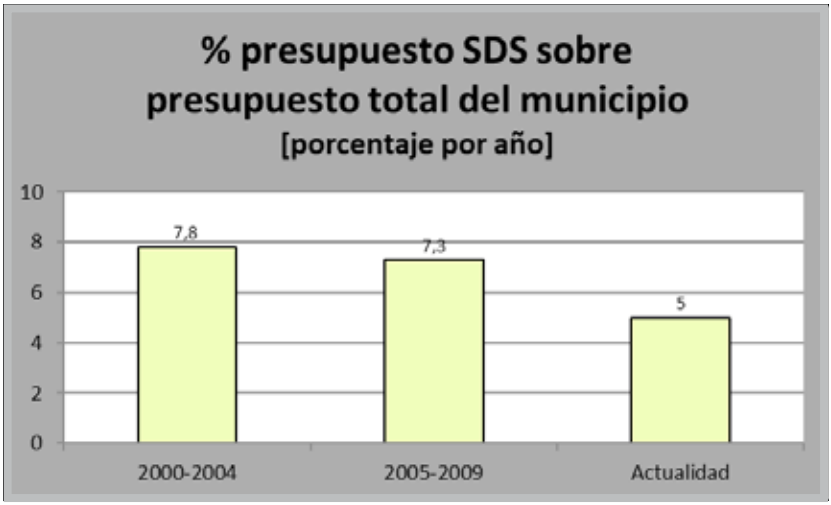
Por otro lado, en la medida que más de la mitad de los recursos son de origen municipal, Rosario puede explicar el aumento por una mayor recaudación. Efectivamente, del proyecto de ordenanza del Presupuesto 2017, se desprende que de los recursos que dispone la Municipalidad de Rosario, un 50% son de origen municipal, un 25% de origen provincial, un 19% de origen nacional más un 6% de otro origen. Analizados desde la clasificación por rubro, los Ingresos Tributarios explican el 69% del financiamiento municipal y al interior de ellos, son los de jurisdicción municipal los que representan el 47,37%. A su vez, dentro de los Ingresos Tributarios municipales, La Tasa General de Inmuebles (TGI) representa el 30% y el Derecho de Registro e Inspección (DReI) aporta algo más del 57% de los recursos tributarios municipales.

La composición por Finalidades y por Jurisdicciones[143] se ha mantenido sin mayores alteraciones, acompañando este notable aumento de recursos ejecutados a

143 La clasificación del gasto del presupuesto Municipal por Finalidades se desagrega entre: Administración General; Desarrollo de la Economía; Deuda Pública; Sanidad; Servicios a la Comunidad; Promoción Cultural y Educativa y Bienestar Social. Al sumarse los últimos cuatro componentes se obtiene el Gasto Social. La composición por Jurisdicciones tiene en cuenta la estructura organizacional del Municipio desde el Consejo Municipal, pasando por el Departamento Ejecutivo y cada una de sus Secretarías, el Tribunal Municipal de Cuentas, los Servicios de la Deuda y las Obligaciones a cargo del Tesoro.

nivel local a lo largo de los años considerados. Las distintas Jurisdicciones no han experimentado grandes cambios en la apropiación del Gasto.
Por último, y central para los objetivos de este capítulo, se destaca una disminución en la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) que descendió desde el 8,6% en 2007 al 5,2% en 2010 y fue del 5% en 2017. Del lado de los aumentos, se destacan la Secretaría General a partir de 2004, los Servicios de la Deuda Pública a partir de 2008 y la Secretaría de Salud Pública a partir de 2007.
Existe también una constante a lo largo del período al analizar el presupuesto por Finalidades. El Gasto Social osciló alrededor del 60% para los primeros años de la serie y presentó una leve tendencia alcista a partir del ejercicio 2005, ubicándose cercano al 65% hacia 2013. En 2017 vuelve a descender, ubicándose cercano al 55% del presupuesto total. Si en lugar de analizar el presupuesto por Finalidades, se observa por Jurisdicciones, el Presupuesto para 2017 explicita que el gasto en servicios sociales abarca las siguientes Secretarías: Salud Pública, Desarrollo Social, Economía Social, Cultura y Educación, Ambiente y Espacio Público y Transporte y Movilidad. En conjunto, estas áreas explican el 57,05% del Presupuesto total del municipio para 2017.
Con respecto al Gasto, en la clasificación del presupuesto municipal por Jurisdicciones, específicamente hablando de la SDS, ha pasado de ejecutar casi $16 millones en el año 2000, a $43 millones en 2005, $200 millones en 2013, disponiendo en la actualidad de un presupuesto de casi $670 millones de pesos.

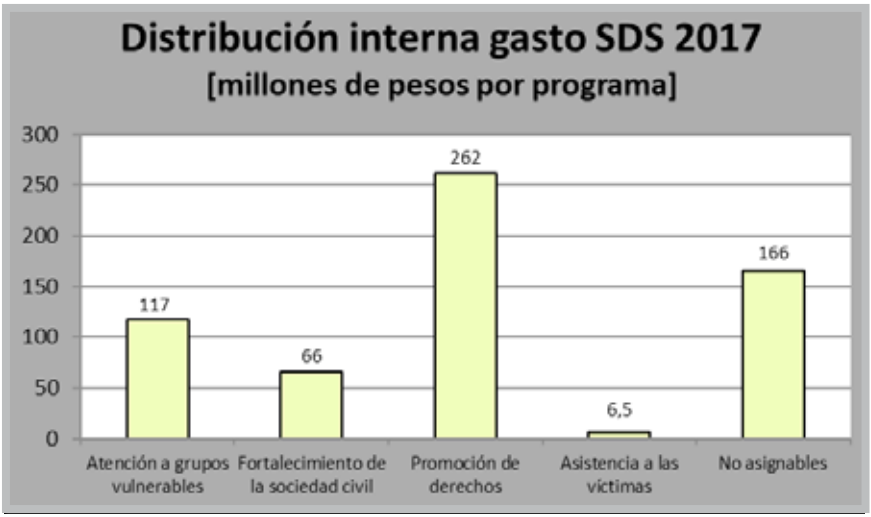
En el quinquenio 2000-2004 la SDS se apropiaba del 7,8% del presupuesto (con un máximo de 8,8% en 2003), descendiendo a 7,3% en el período 2005-2009 (con un máximo de 8,6% en 2007). La SDS se apropió, en media, del 8% de los recursos municipales en el decenio 2003-2013144. Actualmente, apenas supera el 5% del presupuesto total del municipio.



A su vez, viendo la distribución del gasto al interior de la SDS, se observa que existen tres grandes programas presupuestarios[145]: **Programa de Atención a Grupos Vulnerables** (se le asigna, en 2017, algo más de 117 millones de pesos); **Fortalecimiento de la Sociedad Civil** (se le asignan algo más de 66 millones de pesos); y **Promoción de derechos** (se le asignan de algo más de 262 millones de pesos). Finalmente, se asignan 6 millones y medio de pesos para el **Programa Asistencia a las Víctimas** y cerca de 166 millones de pesos a "Gastos no asignables a programas".

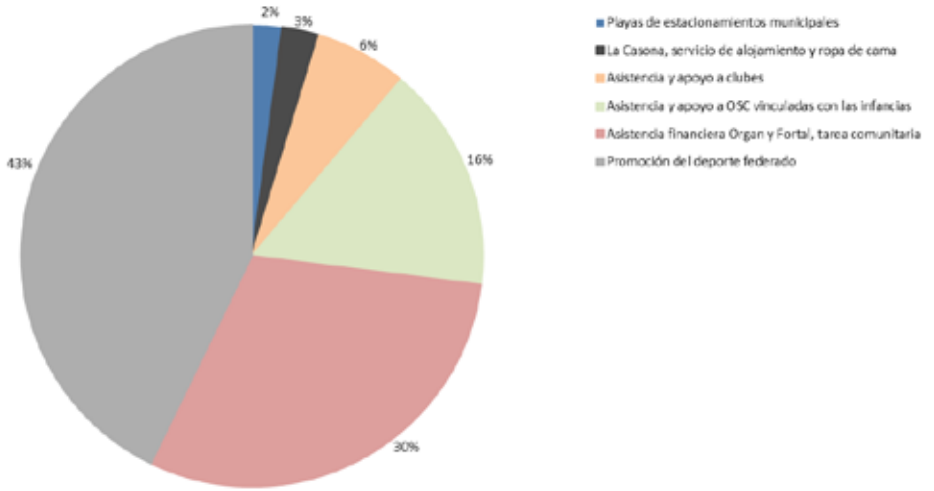
144 Para mayores detalles de esta serie presupuestaria, ver Campana (2012).

145 Distintas Direcciones o acciones de la Secretaría imputan a esos tres programas presupuestarios.

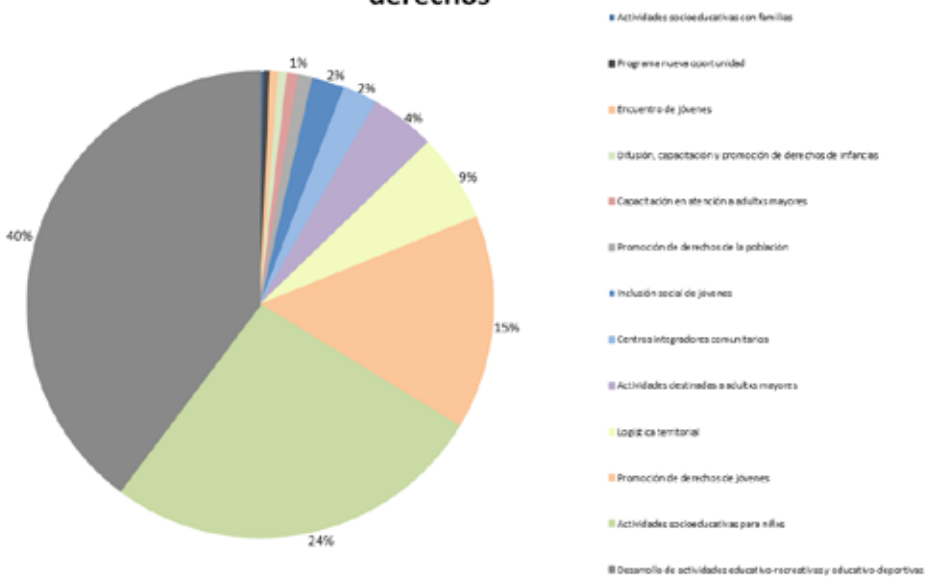


Como se observa en los cuadros subsiguientes, el Programa de Atención a Grupos Vulnerables, compuesto por diferentes actividades de asistencia social -ya sea prestaciones en dinero o recursos como alimentos, atención de personas en instituciones infantiles o para adultes mayores, asistencia técnica y profesional-, representa el 17,6% del presupuesto total de la SDS, mientras que las acciones de Promoción de Derechos alcanzan el 39,27% y las actividades de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, un 9,88%.

Distribución gasto 2017 para programa de Fotalecimiento de la sociedad civil



Distribución gasto 2017 para programa de Promoción de derechos



Aún si contempláramos que el ítem Fortalecimiento de la Sociedad Civil incluye financiamiento del Municipio a organizaciones que prestan acciones asistenciales -fundamentalmente a través de comedores y copas de leche-, y sumáramos ese porcentaje al del PAGV, las acciones promocionales seguirían siendo superiores, en más del 12%, a las estrictamente asistenciales.
Interesa subrayar la importancia que reviste el análisis de la estructura presupuestaria ya que, aunque se defina universalista o se sostenga en un discurso sobre derechos, sin acompañamiento presupuestario ninguna política puede ser exitosa. Además, si la asistencia efectivamente fuera considerada en términos de derecho, cabría recurrir a su exigibilidad, es decir al reclamo por su titularidad asociada solamente al estatus de ciudadanía. En el caso analizado, se apela, en cambio, a la comprobación de la situación de pobreza del individuo para que, recién luego y en función de determinados criterios técnicos, se le otorguen ciertos recursos, generalmente asociados a problemas específicos, dirigidos a actuar sobre aquellos atributos negativos que se supone generan -o cuanto menos empeoran- su situación de pobreza.

Reflexiones finales

A mediados de la década de 1990 la política social sufrió importantes cambios, tanto en su concepción como en su gestión. Una de esas transformaciones fue que tanto las provincias como los municipios se constituyeron en instancias privilegiadas para la ejecución de políticas públicas enmarcadas en la descentralización, producto de la llamada reforma del Estado (Campana *et al*, 2009).
Una primera pregunta que podríamos hacernos es cuáles han sido las peculiaridades del abordaje municipal de la política social en las últimas décadas. Desde 1996, en el caso de la Asistencia Social se produce una ampliación de la oferta de programas y servicios sociales que incorpora a profesionales preparados para intervenir en lo social, mediante modalidades de contratación flexible. Por ejemplo, se propone un nuevo programa de atención integral a la infancia entre 0 y 5 años que modifica la modalidad de acceso al programa alimentario, así como se crean equipos profesionales para abordar las problemáticas de la población adulta e infantil que vive en la calle. También se crea el Área de la Mujer -hoy Área de

Atención en Violencia de Género- para atender fundamentalmente la problemática de la violencia contra la mujer y cuestiones atinentes a derechos sexuales y reproductivos. Al mismo tiempo, se implementan programas de gestión mixta (Estado - organizaciones de la sociedad civil), estos sí con financiamiento externo. Este conjunto de acciones se institucionaliza en la Secretaría de Promoción Social Municipal que, como vimos, modifica su estructura a lo largo de los años.

En ese largo recorrido, se destacan dos ejes fuertes de trabajo. Por un lado, la *territorialización* de algunos dispositivos. Por ejemplo, el Programa Crecer que, desde su creación en 1997, se planteó como un dispositivo de intervención primario para el abordaje de los distintos miembros del grupo familiar y tuvo como mandato promover y fortalecer el trabajo en red y las intervenciones con niñes, contribuyendo a una revalorización del abordaje comunitario territorial.

Por otro lado, la *descentralización* para la recepción de la demanda. El trabajo de atención a la demanda espontánea, que clásicamente estuvo enmarcado en la dependencia central, se descentraliza en paralelo a los demás servicios básicos que brinda el Municipio. De este modo, el territorio y la intervención descentralizada constituyeron innovaciones en relación con las políticas sociales clásicas de nivel municipal en la ciudad, aunque persisten hasta hoy muchos trazos tradicionales.

Más allá de la modalidad de intervención, se intenta mostrar que el fuerte de las acciones de la Secretaría -reflejado en la distribución presupuestaria y en las expresiones y objetivos enunciados en los documentos- está dado por el componente promocional, más que asistencial *strictu sensu*.

Otra pregunta que cabría formular es si esos estilos y formas de la política asistencial produjeron alguna peculiaridad sustantiva en el marco de una época de mejora de indicadores sociales a nivel provincial y nacional.

A diferencia de lo que arroja el relevamiento documental, los testimonios recogidos de las reuniones con informantes claves ponen de manifiesto dos grandes ausencias. Primero, la apelación al derecho y, segundo, la direccionalidad de la política de asistencia. En los dichos de les entrevistades es casi inexistente la referencia a la responsabilidad del Estado como garante de derechos, al mismo tiempo que se observa una absoluta indefinición acerca del horizonte político (hacia dónde va) de la política asistencial y quiénes son los sujetos-objeto de sus intervenciones (a quiénes se dirige). El único criterio que en algunos casos se alude es el de vulnerabilidad, pero aparece vacío de sentido y contenido, incluso en términos netamente operacionales: ¿cómo se define quién es vulnerable?, ¿cómo

se distingue un sujeto vulnerable de uno que no lo es? En ese escenario, donde esta definición queda supeditada a la mirada de cada profesional, el único criterio posible es (y ni siquiera eso lo garantiza) la demostración de necesidad típica del modelo "tradicional" de asistencia.
Desde distintos enfoques, en la literatura especializada sobre política asistencial hay consenso en reconocer que en un contexto de mejora de los principales indicadores macroeconómicos y de disminución de los índices de desempleo, pobreza e indigencia, durante el decenio 2003-2013, han aparecido nuevas expresiones de la cuestión social que requieren modalidades de intervención novedosas y complejas. Las investigaciones coinciden en que frente a los cambios producidos en la estructura social y su expresión en nuevas demandas que se suman a los déficits materiales básicos no resueltos de una importante parte de la población, las respuestas asistenciales no han variado sustancialmente.
En el período 2003-2013 se pudo observar una mejora relativa en los indicadores socioeconómicos liderados por la disminución de la cantidad de personas viviendo en situación de pobreza o indigencia y la disminución de las personas desocupadas. Estos indicadores acompañaron una mejoría similar y de más largo alcance a nivel nacional ya que los datos disponibles para el aglomerado Gran Rosario acompañan, si bien con algunas particularidades, los mismos cambios y en las mismas direcciones que los de todo el país.
El derrotero de la Secretaría de Desarrollo Social nos muestra que, más allá de desplegarse en contextos críticos –post 2001- o de mejoría de los indicadores sociales, se sucedieron distintos ensayos en busca de superar la fragmentación/ superposición de intervenciones y lograr la integralidad de las políticas sociales. En esa búsqueda, hubo cambios en el organigrama, en los nombres de las instituciones, así como movimiento del personal de las distintas áreas, desde el nivel central hacia los "territorios" y viceversa, con la consecuente indefinición, sobre todo para la población usuaria, acerca del circuito de prestaciones.

Ante el actual escenario de embestida neoliberal y neoconservadora, de pérdida del empleo y del poder adquisitivo de los ingresos, de avasallamiento de derechos que se creían conquistados, cabe preguntarse si los entonces Centros Crecer -hoy CCB-, serán otra vez, como lo fueron en la década del '90 y principios del 2000, los lugares de contención de la emergencia alimentaria de la población rosarina más postergada. ¿Cómo garantizar acceso y goce a derechos vinculados

con el reconocimiento a las juventudes, las infancias, la vejez y las disidencias, con niveles de desigualdad material tan obscenos? ¿Cómo continuar apelando a la participación ciudadana y a la promoción social, cuando la población llega a las instituciones para poder cubrir las necesidades más elementales? Muy probablemente sea hora de barajar y dar de nuevo.

Referencias bibliográficas

ARIAS, A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención*. Buenos Aires: Espacio.
BIFARELLO, M. "Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un Estado municipal transparente y cercano a la gente", en *MUNICIPALIDAD DE ROSARIO y PNUD Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Rosario, agosto de 2006. pp. 55-106.
CAMPANA, M. *et al* (2009). "Entre continuidades e innovación: la asistencia social en el Municipio de Rosario". En: *V Jornadas de Investigación en Trabajo Social. La investigación en Trabajo Social en el contexto latinoamericano*. Facultad de Trabajo Social (UNER), Paraná.
CAMPANA, M. (2012). *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario: Prohistoria.
GÚBERMAN, L. (2004). *Victoria, éxito y fractura. El Partido Socialista Popular en Rosario. 1989- 1995*. Rosario: UNR editora.
REPETTO, F. y POTENZA DAL MASETTO, F. (2012). *Sistemas de Protección Social en América Latina y Argentina*. CEPAL. Santiago de Chile.

Documentos Oficiales

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Poder Ejecutivo. Decreto Nº 28/1996 *Creación Programa de Descentralización y Modernización.* Rosario.
ROSARIO, Santa Fe, Argentina. Secretaría General, 1998: *Plan Estratégico Rosario*.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. EQUIPO DE LA SECRETARÍA GENERAL: *La experiencia de la planificación estratégica en Rosario*. Colección

Conocimientos en Red, Maravillas Rojo Torrecilla, Secretaría General de CIDEU, Concejalía del Ayuntamiento de Barcelona, Barcelona, 2005.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO y PNUD. *Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Rosario, agosto de 2006. ROSARIO, Santa Fe, Argentina.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Secretaría General, 2008: *Planificación Estratégica, Descentralización y Presupuesto Participativo*. *Módulo de capacitación local, Proyecto Urbal B-Red 9*, *Sistema Intermunicipal de Capacitación en Planificación y Gestión Local Participativa*.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Secretaría General, 2008: *Rosario Metropolitana 2008 – Diagnóstico*.
MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Secretaría General, 2009: *Plan Estratégico Rosario Metropolitana*.

Sitios Oficiales consultados

Provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar
Municipalidad de Rosario: www.rosario.gov.ar/ciudad
Observatorio Social: www.rosario.gov.ar/observatoriosocial
IPES-Promoción del Desarrollo Sostenible: www.ipes.org/agricultura urbana: balances y perspectivas.
Instituto Provincial de Estadísticas y Censos: www.ipec.gov.ar

La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos.
Pegues, 2018.