

*Políticas Sociales y Asistencia*

Ana Josefina Arias

Dedicaremos nuestra clase a a trabajar sobre los problemas vinculados con la integración social, la desigualdad y las políticas sociales

Trabajaremos sobre las formas en que las sociedades, en especial la nuestra en la actualidad, procesan las formas de integración.

Para esta clase, comenzaremos trabajando sobre la definición de políticas sociales y su relación con los derechos sociales. ¿por qué son importantes las políticas sociales?, ¿para qué las necesitamos?, ¿las políticas son sólo reacciones frente a problemas?, ¿podemos prescindir de políticas sociales?, ¿las políticas sociales son algo “a superar”?, ¿cuándo las políticas tienen perspectiva de derechos?

**¿Qué son para nosotros las políticas sociales?**

Según un amigo arquitecto, proyectar es interrumpir un destino. En el amor y en la política se proyecta, y con ello se interrumpe un destino preexistente para producir otro.

Mariana Cantarelli

(Fragmentación y construcción política: de la demanda a la responsabilidad)

En los debates mediáticos, pero también en el sentido común, se suelen reclamar políticas sociales, generalmente frente a problemas asociados a la pobreza. Es frecuente escuchar que la *política social* tiene que ver con “los planes” o los comedores; y también que se piense a esta política como una política de emergencia, como una política de respuesta a un problema urgente. También que se la espere como una política transitoria.

Desde aquí vamos a discutir estas ideas de las políticas sociales. Comenzaremos citando un trabajo de Soldano y Andrenacci (2006:32) para definir a las políticas sociales típicas del Estado a partir de 1940 como un conjunto de políticas centrales a la construcción de nuestra

sociedad; como “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.”

Esto implica varias cosas:

- En primer lugar, estas intervenciones públicas no son sólo una forma de reacción, sino principalmente, una forma de regulación. Una forma de organizar, construir un futuro. Utilizando la frase de Mariana Cantarelli que pusimos en el inicio de este desarrollo, construimos políticas sociales para planificar/organizar la forma en la que nos integramos como sociedad, como Estado Nación.
- Esta idea de la política social asociada a lo común es importante para rescatar el sentido más profundo de estas intervenciones. No son políticas simplemente dedicadas a incidir en un sector, sino a regular la forma en cómo toda la sociedad se integra, independientemente de que reciban o no prestaciones sociales.

En el planteo de las políticas sociales del Estado que conocimos a partir de 1940, podemos identificar con bastante claridad tres tipos de políticas: Políticas del trabajo, Políticas de Servicios Universales y Política Universal (Soldano y Andrenacci, 2006).

Política del trabajo:

En el marco de la relevancia que para nuestras sociedades tiene el trabajo como integrador social, las políticas del trabajo se encuentran asociadas a la protección frente a la imposibilidad de trabajar (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte)

Estas políticas posibilitaban que, colectivamente, se asumieran estos riesgos, ya que el conjunto aportaba para los problemas que podía tener una persona.

Fueron políticas muy importantes en la Argentina, que tuvo altos niveles de asalarización de personas con trabajo reconocido y se vincularon con el reconocimiento a la identidad de las y los trabajadores. De esta manera, se convirtieron también en ordenadores del resto de las políticas sociales.

Políticas de servicios universales:

El enorme peso que representa el sistema educativo en la construcción de nuestro país es reconocido por parte de los trabajadores de la niñez y sigue representando una institución central dentro de las políticas sociales.

El sistema de Salud Pública ha tenido un proceso más complejo en tanto sistema mixto en el que, al sistema público, se sumaron las obras sociales y los efectores privados.

También las obras de Infraestructura social han representado importantes posibilidades de acceso para la población a servicios públicos.

Estos sistemas han representado importantes pisos de igualdad e, incluso, son características que nos definen como país y suponen un mínimo en el reconocimiento de la condición de ciudadanos.

Política asistencial:

Si bien en nuestra sociedad la política asistencial ha tenido un lugar importante en el proceso del reconocimiento de las necesidades, la historia de la fundación Eva Perón, por ejemplo, se encuentra entre nuestros legados. Lo cierto es que las condiciones de empleo y los servicios universales restringían estas políticas a un lugar residual, bastante menos relevante que las otras políticas nombradas.

Políticas de trabajo	Políticas de servicios universales	Política asistencia
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas de pleno empleo y de generalización de relaciones salariales</li> <li>- -regulación del contrato de trabajo tendiente a consolidar modalidades fordistas de organización del trabajo.</li> <li>- Sistema de seguros sociales colectivizando o estatizando los riesgos de la vida activa</li> </ul>	<p>Sistema de educación y salud pública subsidiado y/o provisto directamente por el Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de infraestructura social básica regulados, subsidiados o gestionados directamente por el Estado</li> </ul>	<p>Programas de transferencia de bienes, servicios o ingresos monetarios, y de reinserción tutelada en el mercado de trabajo</p>

Cuadro extraído de Soldano, D., &Andrenacci, L. (2006).

Sin embargo, cuando presentamos nuestra definición de política social, planteamos que esta era la forma en que se solía definir en el marco del Estado Social, que en la experiencia Argentina tiene que ver con el Estado que se construye a partir de 1940 y que perdura hasta pasados los años 70. Esta forma de Estado se encontraba medularmente unida a una manera de organizar la economía, vinculada a la producción industrial por medio de la sustitución de importaciones y a la consolidación del empleo asalariado como la forma de integración privilegiada.

¿Qué queremos decir? Que las formas de pensar las políticas sociales son inseparables de las formas en que se piensan otras políticas, como las políticas económicas y las políticas culturales y responden a un modo de organizar la sociedad, de producir la sociedad.

En el marco de las transformaciones de la sociedad que se van a plantear desde la dictadura en adelante y que se pueden identificar como propias del conjunto de transformaciones denominadas neoliberales, esta forma de pensar la relación con las políticas económicas se transformó. Algunos autores hablaron de “asistencialización” de las políticas sociales para hacer mención al cambio que este período planteó, en el cual las formas de intervención se dirigieron a acciones sustitutivas de emergencia, frente a la modalidad privilegiada que tiene que ver con el mercado como el lugar “natural” de satisfacción de las necesidades. En este esquema es que se dieron las políticas de privatización y de ajuste durante los años 90, que restringieron lo considerado público, desvalorizándolo y presentándolo como lo gratuito o lo estatal y no como lo común, lo de todos. Asociar lo público con aquello que está para quienes no lo pueden pagar es una manera degradada de pensarlo.

En este esquema de pensamiento, las formas de intervención del Estado se plantean de manera subsidiaria (secundaria y como asistente de una política principal), se espera intervenir sólo cuando los ciudadanos no resuelven sus necesidades vía el mercado. Desde aquí generalmente se niega, se invisibiliza la intervención del Estado en las formas de regulación económica que por acción u omisión posibilitan la forma de funcionamiento de la acumulación de riqueza y se visibilizan las formas de intervención sobre los sectores populares, especialmente sobre los pobres, como formas consideradas de emergencia o no naturales; lo “natural” es que no se dependa del Estado.

Estas suelen ser las formas que, desde el sentido común, se replican y que asocian directamente “planes” con políticas sociales.

Otra forma de clasificar las políticas que aquí presentamos puede ser a partir de identificar políticas que operan en los márgenes y políticas que operan en el centro. La idea de políticas del centro refiere a aquellas que operan sobre el núcleo de los procesos de integración. La educación, en este sentido, es una política considerada del centro, así como las dirigidas al empleo o a la salud. Las políticas consideradas de los márgenes son aquellas destinadas a operar sobre las personas que ya se encuentran por fuera de estos mecanismos principales de integración.

Las formas neoliberales tienden a negar la intervención política sobre el centro y la conciben sólo como un mecanismo de los márgenes.

Por otro lado, las políticas sociales operan en dos niveles, tanto en el plano de la distribución económica como en el plano del reconocimiento, de validar o construir identidades. Dicho de otro modo, tanto en las formas en las que opera sobre las desigualdades socioeconómicas, así como también en las culturales. Ninguna de las políticas que señalamos opera sólo en uno de estos rangos. Señalamos esto porque es

central a la definición de política social que intentamos construir. Las políticas sociales no sólo resuelven problemas, sino que muchas veces los crean, cuando por ejemplo, construyen una identidad de destinatario que es considerada denigrante (“el planero”).

*Preguntas para reflexionar:*

*-¿Qué intervenciones podemos identificar en los últimos años que se dirigieron a modificar “el centro” de los problemas de integración?*

*- ¿podemos identificar políticas o programas en los que se construyen elementos de identidad positivos? ¿ y negativos?*

### **¿La asistencia es un derecho o una práctica denigrante?**

Comenzaremos definiendo qué entendemos por asistencia y qué entendemos por promoción social, para luego ver cómo operan en tanto políticas sociales en distintos contextos.

Por asistencia se entienden generalmente las ayudas, prestaciones o servicios que se encuentran, o bien dirigidas a operar por fuera de los accesos vinculados al trabajo, o bien a aquellos que no pueden satisfacer por sus propios medios necesidades elementales. Robert Castel en esta línea plantea que “el término 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).

Los debates acerca de la asistencia han ocupado un espacio importante en la disciplina del Trabajo Social. Profundizando la noción de asistencia, Norberto Alayón en su clásico libro *Asistencia y Asistencialismo ¿pobres controlados o erradicación de la pobreza?* plantea una definición de asistencia connotada positivamente en tanto plantea la posibilidad de que esta sea una forma de redistribución de la riqueza.

Pero asistencia y asistencialismo no son, necesariamente, lo mismo. Desde hace tiempo venimos reivindicando la noción de asistencia, la dimensión asistencial de nuestro trabajo, pero no desde la óptica tradicional, sino como reapropiación –por parte de los sectores populares- de riqueza previamente producida (como tal les pertenece inalienablemente) y como derechos sociales conculcados (Alayón, 2000 : 8).

Sin embargo, generalmente se asocia la asistencia social con una práctica no querida. Frente a esto se suele plantear que las políticas sociales asistenciales deben desempeñar una función de promoción social. Generalmente se piensa este lugar de promoción especialmente dirigido a los sectores pobres.

El término promoción en su definición etimológica quiere decir mover hacia adelante y, para los romanos, se encontraba asociado al esfuerzo. Luego se sustantivó, significando el ascenso ordenado dentro de, principalmente, el ejército o la iglesia. La idea de promoción

también refiere a un ascenso social o superación de una situación considerada problemática o atrasada: promociona quién asciende, quién mejora.

Los orígenes de las propuestas de promoción social se encuentran en las políticas coloniales de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, especialmente en las colonias europeas. Fue desde los desarrollos de la antropología que se abordaron las prácticas de promoción social a partir del contacto con las comunidades colonizadas, aportando guías y metodologías de conocimiento (Dieguez,1998).

Esta impronta de origen de la idea de promoción social ligada al conocimiento y análisis de las comunidades nativas será un sello fácilmente distinguible en adelante.

La idea de promoción se va a significar de diferente manera, pero mantendrá una fuerte impronta pedagógica en su definición y supondrá la posibilidad de modificación del sujeto/comunidad “a ser promovido”.

Como señala Alberto Dieguez, la idea de promoción social se encuentra asociada a distintas formas de educación de adultos, desde acciones de alfabetización hasta la formación profesional. Sin embargo, de a poco la promoción social perdió su asociación directa con la educación de adultos, sobre todo, en lo vinculado a la formación profesional. Sin embargo, mantendrá una fuerte asociación con la educación no formal o educación popular.

De manera inequívoca, la promoción social estará identificada con los valores positivos y con búsquedas socialmente reconocidas. Por más que sea lógicamente posible realizar acciones de promoción de aspectos negativos, conflictivos o antagónicos, esta no es la referencia que en el ámbito de las políticas sociales se asocia a “lo promocional”. La idea de hacia adelante, hacia futuro, hacia mejor, está vinculada a la idea moderna de progreso, de desarrollo unilineal.

### **Políticas asistenciales y neoliberalismo**

Como señalábamos anteriormente, las políticas asistenciales eran residuales, en el sentido de que tenían poco impacto en el conjunto de las formas de regulación social en el modelo de Estado que se instaura en Argentina desde mediados de 1940. Sin embargo, a partir de los cambios que se registran desde 1976, que implican un movimiento de pérdida de empleo formal, precarización laboral y aumento de la pobreza, las políticas asistenciales cobran una mayor centralidad en el conjunto de las políticas sociales y estructuran un conjunto importante de dinámicas en los territorios más pobres. Ocupan cada vez mayor espacio principalmente los comedores y otras acciones dirigidas a lo alimentario, conjuntamente con las políticas de transferencias de ingresos.

Si bien los programas asistenciales contribuyeron a hacer frente a las condiciones de precariedad social de la época, portaron el estigma de lo indeseado; tanto porque los destinatarios preferían un trabajo formal remunerado, como por la mirada de otros sectores

sociales que tendía a pensar que estos compatriotas accedían a estos programas por no esforzarse lo suficiente. Más allá de que las estadísticas mostraban con claridad que el desarme del aparato productivo generaba desocupación y pobreza, la tendencia a culpabilizar a los sujetos pobres por su condición se ha mantenido mucho tiempo.

Pensar que, para salir de la pobreza hacen faltan acciones promocionales por medio de las cuales se eduque, se vincula con otra idea y es la de que las personas no modifican su condición porque no saben cómo hacerlo y no porque no pueden. Esta idea es muy dañina porque niega las dificultades propias de los contextos socioeconómicos. Uno de los tantos ejemplos de esto es el planteo de los talleres de capacitación como respuesta a la pobreza, en contextos de desempleo creciente.

### **Cambios a partir del 2003**

En la última década, se dio un conjunto de transformaciones que revirtieron parcialmente las consecuencias sociales del neoliberalismo. Las mejoras en los niveles de consumo de los sectores populares no se encuentran exclusivamente relacionadas con las políticas sociales, sino principalmente, con los cambios en el modelo productivo y en el mercado laboral. Sin embargo, las políticas de transferencia monetaria han ocupado una función importante, tanto para mejorar condiciones vinculadas con la indigencia y la pobreza, como también para impactar, aunque en menor medida, en las mediciones sobre desigualdad.

Para ejemplificar lo antedicho son ilustrativos los datos sobre la Asignación Universal por Hijo (AUH)

Con la AUH, los indicadores de indigencia se reducen entre un 55 y un 70%, retornando así a los mejores niveles de la historia argentina (los de 1974, resultado que se alcanza cualquiera sea el índice de precios utilizados para establecer el valor de la canasta de subsistencia); Luego de la AUH, el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) se reduce más del 30%, llevando a que la Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina (ranking otrora comandado por Uruguay, Venezuela y Rep. Dominicana); Por primera vez en décadas, la AUH ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad; y La AUH también ha reducido los indicadores de pobreza, aunque en mayor medida los de intensidad que los de incidencia (Agis, Cañete, Panigo, 2010:1)

Estos cambios han posicionado de manera decisiva el lugar que dentro de la política social argentina ocupa la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Consideramos que, en este período, el cambio de las políticas sociales tiene que ser interpretado principalmente a partir de las transformaciones de este organismo.

Esta institución creció en centralidad ya que dependen de su gestión la ampliada cobertura de jubilaciones y pensiones que coloca a la Argentina en un lugar privilegiado en términos de cobertura en América Latina, la gestión de la AUH, el programa Conectar Igualdad, el programa Progresar, el programa PROCREAR y un conjunto de iniciativas que son un núcleo de la innovación en materia de políticas sociales.

El crecimiento del presupuesto de la ANSES es paradigmático del período, ya que la incorporación de los fondos de las AFJP permitió la expansión de las coberturas a la par de la fuerza simbólica que implicó la estatización de los fondos.

Esta entidad incorporó sobre los formatos de gestión del sistema previsional las nuevas modalidades. Con esto queremos decir que para la obtención de una prestación, se debe realizar una presentación administrativa que acredite cumplir con los requisitos de la misma. No se provee de intermediación comunitaria, ni tampoco se requiere asistencia o evaluación profesional.

La relevancia del ANSES para la política social también es la importancia de una modalidad de gestión de lo social/asistencial desde otro registro. Podríamos decir, desde una modalidad cercana a la lógica previsional o de seguridad social.

Sin embargo, es necesario componer más este registro de una nueva lógica previsional pero sin vinculación directa con la experiencia de trabajo formal. Esto sin dudas generó novedades o preguntas sobre la sociabilidad en la que se inscriben estas prácticas, pero también mostró la preeminencia de una forma de institucionalidad diferente a la que era gestora de las políticas de asistencia tradicionales.

Una primera observación es que, por ejemplo, para los destinatarios de la AUH, el acceso a estas prestaciones monetarias les supone un efecto que la trabajadora social Ana Gómez (2015) definió como “igualador”, en tanto es considerado una forma común de acceso a satisfactores. Asimismo se evidencia que la AUH tiene entre sus solicitantes a personas de clase media baja que, sin embargo, no consideran estigmatizante incorporarse a esta política como destinatarios.

En otras políticas, como por ejemplo las de salud, la recuperación de la intervención estatal ha garantizado también consumos, ya no monetariamente. El programa remediar, que es uno de los programas más relevantes de la gestión del Ministerio de Salud, se centra en la mejora en los consumos de medicamentos.

Las instituciones comunitarias cambiaron sus ejes, ya que la pérdida de la intermediación de los recursos asistenciales, especialmente de los recursos alimentarios, ha generado otras preocupaciones y actividades en las organizaciones que supieron reconvertir su práctica (Testa, 2012)

Si el concepto de asistencialización fue el considerado adecuado para describir las transformaciones de la política social de la década del 90, el de previsionalización de políticas de asistencia puede ser elegido para describir los avances de esta última década. Los avances en la institucionalización del derecho a la asistencia, por medio de mejoras en los niveles de consumo popular masificando prestaciones, es uno de los mejores datos para el análisis de la política social del último período. Sin embargo, estas transformaciones que son celebradas por quién escribe y que operan básicamente en posibilidades de consumo



popular, se consideran un piso, y no necesariamente un techo, para la discusión acerca de los requerimientos en términos de política pública.

A esto se suma que la Argentina avanzó en su plano normativo-legal sobre lo social de manera muy progresiva, reconociendo derechos, pero estando a la altura nuestra capacidad para ejecutar estas transformaciones. Por ejemplo, la Ley de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, la obligatoriedad de la escuela media, la Ley de Salud Mental, etc., nos exigen a los trabajadores de lo social reorganizar nuestra práctica institucional y salir de esta idea tan artesanal con la que organizamos nuestras intervenciones. Nosotros necesitamos tener un rol sumamente activo y discutir la lógica de la estatalidad y esto no es algo sencillo, porque las demandas que hoy llegan a las instituciones no son de resolución sencilla.

Este avance ha implicado un nuevo mapa en términos de la institucionalidad de las políticas sociales, tema que, como intentaremos demostrar, es de altísima relevancia política. Si bien esta mejora en los consumos operó tanto en las instituciones de salud como educativas, no necesariamente estos sistemas institucionales han mejorado de acuerdo a los requerimientos de los sectores populares y aún sostienen (sostenemos) prácticas típicamente neoliberales complejas de ser desarmadas. A esta situación se le suma la riqueza y también la complejidad de los nuevos derechos y de las nuevas modalidades de trabajo que esta situación normativa conllevó.

Este escenario es profundamente provocador para los trabajadores de lo social, escenario en el cual las tradiciones críticas parecen más entrenadas para realizar acciones alternativas a los procesos institucionales públicos, que para cooperar en procesos en donde el Estado debe recuperar capacidad de institucionalizar su intervención.

Esta mirada sobre las instituciones se vuelve sumamente relevante cuando nos posicionamos en los lugares de tensión en los avances de políticas ancladas en la idea de derecho, en donde podemos evidenciar que, más allá de los progresos en términos legislativos, lo que efectivamente significa la concreción de un derecho, muchas veces se obstaculiza en la escala cotidiana de las políticas (Grassi:2014), en donde la calidad de los servicios, la diferencia entre lo normado y lo normal y diversos obstáculos vinculados a la accesibilidad se convierten en problemas centrales. Podemos decir que la institucionalidad de los nuevos derechos requiere modificar cuestiones no sólo superestructurales, sino también prácticas, rutinas y representaciones que muchas veces se encuentran enquistadas en nuestras instituciones y que se localizan, también, en el lugar de los agentes.

Desde un planteo exclusivamente centrado sobre las condiciones de trabajo o sobre las cuestiones gremiales, muchas veces se invisibilizan los niveles de operación de los trabajadores de las instituciones y sus impactos negativos en términos de la construcción de accesibilidad. En este sentido, si queremos ser parte de la solución, como sugiere una provocadora frase de De Souza Santos, también tenemos que reconocernos como parte del

problema e identificar a las instituciones y a nosotros, como parte de las mismas, con la enorme responsabilidad de ocupar ese lugar..

Como veníamos planteando, en sistemas institucionales como el argentino, ha sido muy superior la capacidad de recomposición de las políticas sociales asociadas a los consumos (especialmente por medio de la masificación de la cobertura jubilatoria y la inclusión de los niños en un programa de transferencia con pretensiones de universalidad como la Asignación Universal por Hijo), que la reformulación de los sistemas educativos y de salud, dos grandes sistemas de políticas sociales. Esto no quiere decir que no se hayan realizado significativas reformas, sino que la densidad de la problemática que abordan requiere de otros tiempos y otras intervenciones para que se consoliden derechos efectivos para las poblaciones, especialmente las más humildes.

Frente a los dilemas de reformulación de estas instituciones, sigue operando una búsqueda de intervención a partir de iniciativas ad hoc a los sistemas institucionales, por medio de programas o proyectos que operan con lógicas superpuestas, muchas veces, y con grados de rotación del personal muy variables en el tiempo.

Esta superposición de intervenciones muchas veces colabora con la fragmentación en contextos en los que, justamente, las problemáticas exigen grados mayores de integralidad. Un ejemplo de esto son las convocatorias para concursos de proyectos que suelen ser contradictorias en tanto tienen posibilidades de acceder a financiamientos sectores o instituciones que, lógicamente, se encuentran en mejores posibilidades de presentarse a la competencia. Esto en términos generales profundiza las desigualdades.

Asimismo, hemos tenido una mirada ingenua, o por lo menos poco anticipatoria, de los efectos que sobre lo público se generarían a partir de los cambios de los sectores populares en sus posibilidades de consumo.

Desde una perspectiva macrosocial Fernando Filgueira (2013) identifica una serie de desafíos que supuso el aumento de los consumos para los sistemas de políticas sociales en América Latina. Uno de ellos refiere a que si no se modifica la pauta actual, lo que sucede es que las personas que se encuentran en mejor situación económica se proponen accesos de los sectores medios, en su mayoría con tendencia a consumos segmentados y obtenidos en el sector privado. Esto debilita a los sistemas públicos y se ve con claridad cuando la posibilidad de mejora económica conlleva la opción de abandonar el sistema público de educación, transporte, etc. Esto debilita lo público que queda relegado a los sectores que no pueden escoger otro lugar, colocándolo en el lugar de lo gratuito, disminuyendo las posibilidades de presión pública sobre la calidad y el tipo de cobertura.

A fin de revertir esto, la calidad de los servicios, cuestión que ya hemos señalado, se convierte en un eje de relevancia central en términos políticos, así como también la necesaria revisión e intervención sobre las expectativas culturales desvalorizantes de lo

público frente a lo privado, cuestión en la que el neoliberalismo ha impreso una marca difícil de revertir. A su vez, esto también genera problemas de sustentabilidad política:

El problema con estas estrategias y sus límites en forjar coaliciones distributivas es que las mismas generan crecientemente una sensación de “injusticia fiscal” que afecta la posibilidad de seguir fortaleciendo las capacidades fiscales del Estado. La percepción de los sectores medios de la población, es que estos aportan fiscalmente a un Estado que les da pocos beneficios.

Ello es en rigor falso, ya que estos mismos Estados han expandido en muchos casos más los subsidios a sus prestaciones contributivas en salud y seguridad social que a los sectores pobres en materia asistenciales. Pero los regímenes contributivos desfinanciados esconden por su propia naturaleza estos subsidios, en tanto se hacen evidentes, también por su propia institucionalidad y criterios los subsidios a las poblaciones pobres (Filgueira: 2013:41)

Esta tendencia menos visible puede opacar otras tendencias interesantes en la región como, por ejemplo, lo señalado en tanto efecto igualador de las prestaciones dependientes de la ANSES.

Si bien, frente a las transformaciones que posteriormente plantearemos, estos razonamientos parecen perder vigencia, entendemos que son relevantes ya que muestran lugares en los que es imprescindible operar para garantizar que, cuando existan posibilidades de avance popular, sean superados estos problemas de lo público.

### **Cambios a partir de 2015.**

Con el cambio de autoridades luego de las elecciones de 2015 se generaron importantes transformaciones relacionadas con el proyecto económico, que deja de privilegiar el consumo interno para centrarse sobre la necesidad de inversiones, en el marco de nuevas regulaciones.

En el marco de un importante aumento de las tarifas de servicios públicos, de mayor apertura para el ingreso de productos importados se dieron procesos que generaron el crecimiento del desempleo, la pobreza y la indigencia.

Argentina entró en 2016 en la más aguda recesión de las últimas décadas. CEPAL estima que para diciembre de este año el PIB habrá retrocedido 1.5%, frente al crecimiento de 2.4% registrado en 2015. En lo que va del año la industria cayó 4.6% respecto de 2015, y la construcción 13%. Al 30 de septiembre pasado se perdieron 213.166 empleos por despidos y suspensiones; 66.8% de ellos en el sector privado. De acuerdo al Sistema de Seguridad Social el empleo registrado cayó 1.5%: 127.595 empleos, 89% en el ámbito privado. El salario real cae 12.1% como efecto de una tasa estimada de inflación de 40-42%. Según estimaciones de INDEC el “ingreso por ocupación principal” se incrementó 37% entre 2º trimestre de 2015 e igual periodo de 2016, pero el índice de precios al consumidor creció 43%. El presupuesto del gobierno nacional para 2017 prevé un crecimiento del producto de 3.5%; aún si se alcanzara, apenas bastaría para compensar el crecimiento vegetativo de la demanda de empleo (algo más de 3% anual o 330mil-340mil nuevos puestos de trabajo) acumulando un déficit de alrededor de un millón de puestos de trabajo. En términos reales producimos menos, pagamos menos salarios y generamos menos empleo que el año 2015, que de ninguna manera fue el más exitoso

de los últimos doce. La magnitud del retroceso es agravada por la celeridad de la caída; juntas alimentan la desorientación, la rabia o la frustración de mucha gente. (Vilas:2017)

Sin embargo, las políticas sociales dirigidas a la pobreza generadas en la anterior gestión no se eliminaron, sino que en muchos casos crecieron en cantidad de destinatarios (por ejemplo la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja).

Tampoco se modificaron los aspectos instrumentales de la política social asistencial, no se han cambiado ni los nombres de los programas sociales en muchos casos.

¿Qué es lo que cambia entonces?

En primer lugar hay un cambio de la retórica de los programas de la perspectiva de derechos a la idea de ayuda y la reaparición con enorme centralidad de la pobreza como problema. No estamos diciendo que no había pobreza anteriormente o que no fuera un problema. Lo que estamos diciendo es que la identificación de la pobreza como el problema central, desvinculado de lo laboral y de la discusión sobre la desigualdad es una forma diferente de construir a la pobreza como problema social.

Los pobres son un sujeto al que se puede nombrar sin que la mención suponga contradicción con la reorientación general del gobierno. Pero esta construcción del problema la pobreza aparece desvinculada del empleo o de la desigualdad. Los pobres son atendibles mientras se despojen de otras identidades más peligrosas en términos de derechos.

En este sentido se empobrece la población pero también la disputa que en materia pública aparece como al necesidad de hacerse cargo de los pobres. Por supuesto, el conflicto social logra politizar estas discusiones y obliga a negociar, también los sentidos.

Volviendo a recordar el que la política social se define en relación a un proyecto de sociedad mayor y no es simplemente reacción ante los conflictos es que es necesario identificar los nuevos sentidos a partir de identificar otra forma de articular con la economía. Como veníamos diciendo se mantienen constantes los recursos más significativos pero que como han cambiado las condiciones, esto recursos significan otra cosa.

En primer lugar operan más como recursos de emergencia. Lejos del sentido que tuvo en tanto mecanismo de promoción de consumo popular (como por ejemplo operó la asignación universal a partir del año 2009). Esta misma política puede actualmente funcionar como paliativa, y garantizar sólo recursos básicos ya que en las economías informales la disminución de “changas” genera modificaciones significativas de los recursos con los que disponen los grupos familiares.

De hecho, la situación de conflicto de los barrios se encuentra relacionada con los cambios de la situación económica, no necesariamente por la falta de recursos asistenciales.

Hay algunas readecuaciones de políticas que por ejemplo priorizan el reconocimiento individual frente a la gestión colectiva, esto es perceptible para las organizaciones y para los trabajadores de las políticas pero no siempre para los destinatarios. Este es el caso de las transformaciones en políticas como las moratorias jubilatorias.

Asimismo se observa un aumento del involucramiento en la gestión de políticas sociales de ong, y otras formas de la terciarización.

Frente a estas cosas el discurso del emprendedurismo, la idea de que el esfuerzo individual es otra clave de lectura. En diversas áreas se posiciona a la figura del emprendedor como una forma de identificación valiosa del sujeto de las políticas sociales. La idea de la activación individual como una forma de resolver los problemas de integración social merece ser discutida para evitar caer en errores que generen experiencias frustrantes, en tanto no se garanticen las condiciones institucionales que permitan que los esfuerzos se traduzcan en prácticas sostenibles.

### **A modo de cierre:**

En esta clase intentamos jerarquizar, dar valor, a las políticas sociales como políticas constructoras de sociedad y no como simples reacciones. Dentro de estas, presentamos a las políticas asistenciales y las vinculamos con los derechos sociales porque estamos seguros que es uno de los resortes desde los cuales hoy se dan debates sobre las formas de vivir juntos, sobre los esperables de la desigualdad y la igualdad. Por esto la invitación a polemizar sobre estas políticas y a comprometernos con su construcción.

### **Actividades:**

1 -Identifiquemos tres políticas dirigidas a poblaciones en condiciones de pobreza y pensemos:

¿Qué tipo de prestación se encuentra involucrada?

- ¿Cómo se define a los destinatarios de estas políticas?
- ¿Cómo se articula con las políticas económicas?

2- Video para debatir:

Las políticas sociales en cuestión

[https://www.youtube.com/watch?v=7Q3E3EF\\_rzk](https://www.youtube.com/watch?v=7Q3E3EF_rzk)

- ¿Qué características comunes presenta el video sobre las políticas sociales en América Latina?

## **Bibliografía**

Agis, E., Cañete, C., & Panigo, D. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. línea] [www. ceil-piette. gov. ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_ Argentina. pdf.](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)

Alayón, N. (2000). *Asistencia y asistencialismo: pobres controlados o erradicación de la pobreza?*. Grupo Editorial Lumen, Hvmantas.

Arias, A y Testa, C (2015) *Instituciones y territorio: reflexiones de la última década*. Espacio Editorial: Buenos Aires

BRITOS, N. (2006). *Ámbito profesional y mundo del trabajo: políticas sociales y trabajo social en los años noventa*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial Paidós.

Diéguez, A. J. (1998). *La promoción social comunitaria. Concepciones y evolución*. Espacio Editorial.

Filgueira, F. (2013). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(SPE), 10-27.

Gómez, A (2015) Reflexiones persistentes en Arias, A y Testa, C (2015) *Instituciones y territorio: reflexiones de la última década*. Espacio Editorial: Buenos Aires

Soldano, D., &Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino en Soldano, D., &Andrenacci, L. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, 17-79.

Vilas, C (2017) Mas allá de la emergencia. Cuadernos de coyuntura N°5 CEC – Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires