

Artículos centrales

Notas sobre las tensiones en el cambio de paradigma de las políticas de asistencia directa

Adriana Clemente*

Fecha de recepción: 23 de marzo de 2011
Fecha de aceptación: 31 de marzo de 2011
Correspondencia a: Adriana Clemente
Correo electrónico: aclemente@arnet.com.ar

* Profesora Titular. Carrera de Trabajo Social, FSoc – UBA.
Vicedecana de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Hasta la crisis del 2001 en materia de políticas sociales de atención a la pobreza se operó con el supuesto de que el problema no era el gasto social, ni el direccionamiento de las políticas, sino su administración. La ineficacia de los sistemas de prestación centralizados y la falta de proximidad con el beneficiario serían parte importante de los argumentos que justificaron las reformas en este campo desde una perspectiva subsidiaria. El enfoque subsidiario en la política social de atención a la pobreza propone que el Estado actúe con una lógica que se de-

nomina “malla de seguridad” o “últimas redes” en referencia a la provisión de subsidios básicos (Moreno, 2003). En el caso de los países pobres la “malla de seguridad” se caracteriza por sus deficiencias (calidad y cobertura) y la articulación de los propios beneficiarios como parte de la red de asistencia. Las características residuales de los programas refuerzan la reproducción de los problemas, especialmente cuando las políticas disponen de recursos escasos para atender problemas complejos, como los que se derivan de la situación de pobreza estructural.

El modelo residual de política social opera en dos líneas, por un lado brinda satisfactores que, aunque básicos e insuficientes, no son cuestionados por el resto de la sociedad que acepta el subsidio por tratarse de la atención de necesidades incuestionables (alimentos, abrigo y educación). Al mismo tiempo, se produce la degradación del sistema institucional que, por falta de presupuesto y aumento de la demanda por parte de sectores empobrecidos, pierde (de manera progresiva) condiciones básicas de previsibilidad y cobertura. En un país federal y extenso como Argentina, con desigualdades territoriales estructurales, el modelo residual de atención a la pobreza adquirió diferentes expresiones, según el sector que se trate (salud, educación, asistencia directa), la región y provincia y la década en cuestión. A su vez, entre fuerzas partidarias y amplios sectores conservadores de la población tiene aun predicamento.

Este artículo reflexiona sobre las tensiones que se producen cuando el Estado retoma una perspectiva de derechos que busca incrementar la plataforma de bienestar más allá de la posición que las personas ocupan en el mercado de trabajo.

Sobre los supuestos y los problemas

Por concepto, las políticas públicas se basan en supuestos y entendimientos de la realidad; es decir, *el problema* es una construcción social constituida por los significados, entendimientos, discursos e imágenes (Lister, 2004). A su vez en materia de política social, la relación entre necesidad y respuesta no es unívoca y merece algunas consideraciones. La noción de "necesidad" como categoría de análisis es parte de un amplio debate por sus implicancias al momento de definir las políticas sociales, cuyo objeto es la provisión de satisfactores. Max Neef (1986) plantea que lo determinado no son las necesidades, sino los satisfactores. Resultando la elección de los satisfactores una atribución del sistema (cultural y político) de la sociedad donde se determinan qué necesidades serán o no satisfechas. El axioma básico de esta idea es que las necesidades humanas son siempre las mismas, lo que cambia a través del

tiempo y las culturas, son los medios utilizados para su satisfacción.

La década del 90 permite ejemplificar el modo en que se establece esta relación entre necesidades y satisfactores. Durante ese periodo y con picos que se manifestaron a partir de 1994 era evidente que el crecimiento exponencial de la pobreza se explicaba por la destrucción de las fuentes de trabajo. Sin embargo, en materia social en el mismo periodo se consignan innumerables programas destinadas a contener los estallidos sociales en las clases más pobres, no así en los sectores medios. Entonces, el estado definió como sujeto de sus políticas a los que calificaban como pobres y estableció satisfactores que atendían a ese perfil de población. Se trató de proyectos de subsistencia, incompletos en su cobertura y proyección a mediano plazo, pero efectivos en cuanto mantener la presencia del estado (principalmente municipal) en los territorios con más concentración de pobreza. Este modo de hacer política social se acompañó con un nivel aparentemente alto de gasto social que nunca compensó el ingreso de *nuevos pobres* como usuarios del sistema público, principalmente en materia de salud, educación y cuidado infantil.

Aun en tiempo de crecimiento económico, la dualización de la sociedad y su segmentación es una tendencia que no se revierte a pesar del aumento de los niveles de inversión en materia social. El peor de los resultados del periodo neoliberal es, además del cambio en la matriz productiva, la apertura y naturalización de profundas brechas de desigualdad dentro de la sociedad. A su vez, la experiencia práctica de estos años indica que la desinversión en materia social tiene consecuencias a largo plazo, que se expresa de manera generacional y en proporción dramática en las zonas de los que ya en los 80 padecían necesidades estructurales. Es el caso de algunos municipios más populosos del conurbano y de las provincias pobres con desigualdades históricamente arraigadas.

Cambios en la composición de la estructura social

La pérdida del modelo de integración, en tanto combinación de procesos económicos y sociales

tendientes a la movilidad social, no solo deja de moldear la organización familiar, sino que somete a las familias a un devenir entre lo público y lo privado, con bajos niveles de autonomía respecto del subsidio (no siempre previsible) del estado. Durante casi tres décadas de reformas económicas y desmantelamiento del estado de bienestar, el aumento de los costos de los diferentes servicios –públicos y privados- y recorte de los programas sociales buscó una “solución familiar” para reducir la dependencia de la familia de los servicios colectivos, al mismo tiempo que esa familia perdía o precarizaba su fuente de trabajo e ingreso.

La continuidad y permanencia del vínculo entre familias y organizaciones barriales ha permitido canalizar, de manera creciente y deficiente, complejas demandas en relación con la atención y acompañamiento de las familias. En el caso de los jóvenes la salida temprana del sistema educativo y sus limitaciones para ingresar al mercado de trabajo, aun el informal, expresan la cristalización de la *descolectivización* en el sentido que le da Castel, de ruptura de los mecanismos de integración y ascenso social, antes materializados en el campo de la educación y el trabajo. (Svampa, 2000). En ese sentido entre mediados de los 70 y e inicios del 2000, amplios segmentos de la población padecieron la movilidad social descendente y experimentaron la inseguridad derivada de la descolectivización del modelo. En ese sentido, a pesar de la recuperación económica y los niveles de empleo se hace necesario indagar sobre la dimensión colectiva de la inseguridad social.

De Martino (1998) cuando se refiere a la relación entre política social y familia, habla de la tendencia neo-familiarista que caracterizó las políticas sociales que acompañaron las reformas privatizadoras, en referencia a la tendencia ideológica a hacer de la familia una unidad, económica y política, de resolución de la racionalidad global del modelo. La demostración de la lógica con que opera este modelo fue la suma de programas apoyados en el voluntariado femenino y los programas condicionados de ingreso, que no se conciben con la particular situación de las jefaturas de hogar femenino que, por diferentes razones,

es la estructura familiar dominante en los sectores más pobres.

Es posible afirmar que en la manera particular en que se articulen territorialmente los recursos humanos y materiales destinados a la atención de la pobreza por parte del estado, se generan centralidades donde las redes de atención a la pobreza convergen con mayor o menor distancia del estado, que, si bien es el principal proveedor, actúa a través de diferentes mediaciones (dirigentes y organizaciones sociales). Es en este punto que las redes sociales pasan a cobrar mayor entidad (social y/o política), especialmente si actúan en nombre del estado.

La trama de organizaciones que actúan como parte de los circuitos de política asistencial entre las familias pobres y el estado en sus diferentes niveles, forman redes territoriales de asistencia, que, a su vez, se pueden definir como sistemas de relaciones entre organizaciones y personas que se articulan en torno a una o más políticas actuando como mediadores entre las necesidades y los recursos asignados para ese fin (alimentación, abrigo, salud, etc.). La conformación en red de estas organizaciones no siempre es un hecho políticamente definido por sus miembros, sino que es el ejecutor de la política o programa el que le da esa entidad en correspondencia a la cobertura territorial que se logra cuando el sistema formal se suma al informal y opera en su totalidad.

La importancia de estas redes a la hora de ampliar la cobertura de los programas no se corresponde con los resultados que se obtienen en cuanto modificar los indicadores sociales de riesgo. A pesar de la importancia de preservar lo que pueden llamar *estrategias de proximidad* nada reemplaza la acción profesionalizada del estado, especialmente si se espera revertir la reproducción de subsistemas de marginalidad donde se combinan en un mismo territorio miseria y aislamiento social. La fragmentación de las redes de pares en la que se apoyan los programas territoriales no escapa de las limitaciones que impone la pobreza. Entre los cambios que se deben consignar al momento de pensar en el abordaje territorial de la pobreza, está lo que se denomina proceso de *fabelización*,

en referencia al aislamiento de las barriadas más pobres y las fronteras culturales y materiales que tiene el estado para recuperar presencia y brindar seguridad (en el sentido más integrador) a las familias que habitan estas barriadas. Esta situación, con particular manifestación en el conurbano y las periferias de las principales ciudades del país, como es el caso de Córdoba, Rosario y Mendoza, combina aislamiento, desprotección y diferentes tipos de violencia. La ciudad reproduce las desigualdades que forman parte de la estructura social y que aun, a pesar de su gravedad, no están suficientemente problematizadas (tanto por la academia, como por los planificadores sociales) como para generar acciones en consecuencia. Es en ese vacío que opera la lógica mediática y la estigmatización de la pobreza que profundiza la dualización de la sociedad.

Nuevos emergentes. La complejidad del problema

A nivel nacional se puede apreciar la persistencia de indicadores de pobreza a pesar del crecimiento sostenido de la economía con sesgo redistributivo como viene ocurriendo desde el 2003 hasta la fecha. Es legítimo preguntarse por qué persiste la pobreza, a pesar de contar con indicadores macroeconómicos favorables, niveles de inversión sin precedentes en educación e infraestructura y políticas sociales redistributivas. La respuesta, podría ser que las políticas activas no tienen el mismo resultado para el conjunto de sectores beneficiarios y que, a más tiempo de acumulación de situaciones deficitarias en el plano de la educación, la vivienda y la alimentación, mayor es el nivel de inversión y el tiempo que se requiere para revertir las consecuencias de ese abandono.

La recuperación de los hogares afectados a lo largo del tiempo por múltiples déficit es lenta, compleja y desigual según la situación de partida. La primera recuperación es la del consumo básico (alimentos, indumentaria) pero el resto de mejoras que refieren a la calidad de vida como el acceso a la vivienda, mayores niveles educación y calificación laboral suponen la suma de intervenciones reparatorias y la capacidad de sedimentar progresos hasta que logra cambiar la tendencia

de los indicadores de riesgo en la familia y su entorno. En tal sentido cuando el estado no interviene o lo hace de manera discontinua, los daños resultantes de estadios prolongados de privación se tornan irreparables.

Durante los 90 se generó la expectativa de que las políticas podrían ser reemplazadas por programas de corto alcance, la idea de que los problemas de la pobreza son transitorios se emparentan con la concepción liberal de responsabilizar al pobre y su entorno por su condición. El objetivo encubierto fue la necesidad de dismantelar el estado de bienestar y su enfoque tendiente a crear una base de previsibilidad que comprometa al estado con la provisión de bienestar por fuera de las coyunturas electorales.

Las problemáticas sociales sobre las que no se logra impactar a pesar de la recuperación económica y el sistema actual de políticas sociales que combina el aumento del gasto social en las políticas tradicionales, con subsidios de amplia cobertura para los sectores más pobres, son problemáticas propias del contexto urbano donde los parámetros de alto consumo que promueve el sistema económico para su reproducción, es a la vez motivo de tensiones para los sectores que por su posición quedan por fuera de esos parámetros de consumo. Es el caso de los jóvenes pobres que no estudian ni trabajan, los hogares con jefatura femenina, la precarización habitacional producto de la especulación inmobiliaria y la exposición de las familias pobres a padecer diferentes tipos de violencias (domésticas, comunitarias y represivas). Para los pobres las *inseguridades sociales* se suman y combinan de manera geométrica.

Sobre las perspectivas

En relación a los párrafos anteriores nos preguntamos por las tensiones que imponen las políticas incrementalistas cuyo propósito es ser parte sustantiva de un proceso redistributivo donde se puedan combinar políticas activas de empleo con políticas sociales que posibiliten el progreso de las familias por la vía del trabajo y el acceso a la salud, la educación y la vivienda digna.

La posibilidad de que las redes que vienen actuando en el plano de la subsistencia puedan incidir en el debate sobre derechos sociales y las condiciones de acceso al bienestar de estos sectores con independencia de su débil posición en el mercado de trabajo hace a la *puja distributiva* implícita en los debates que se imponen desde el campo económico. En esta línea el rol de los partidos políticos, los sindicatos y los movimientos sociales es indispensable para ampliar la agenda que mantiene a los pobres en una condición subordinada respecto de las reglas del mercado y favorece que los grupos concentrados de la economía mantengan altos niveles de rentabilidad sin generar más empleo y apropiando las transferencias directas que el estado hace por la vía del subsidio y que los pobres destinan principalmente, al consumo de alimentos y abrigo. La denominada *masa marginal* (Nun, J. 2005), refiere a la certeza de que el sistema de producción puede prescindir de vastos sectores de la población, resultando la masa marginal un excedente que opera en la estadística de las desigualdades como una externalidad (no deseable, pero inevitable) del propio sistema. Desde esta perspectiva la política social, sino es acompañada de otras intervenciones resulta funcional a la reproducción de las desigualdades sociales.

Las políticas sociales, en tanto elemento constituyente de los sistemas de bienestar, son un instrumento privilegiado para reafirmar o modificar la distribución de responsabilidades entre las fuentes de bienestar. Las tensiones de la política social, se hace particularmente visible en sectores donde la población no puede complementar con recursos propios la acción residual del estado para atender necesidad de producción y reproducción de los grupos familiares, particularmente de los hogares pobres y desintegrados. En este punto es que las políticas de asistencia directa destinadas a niños y familias en situación de riesgo constituyen un capítulo de interés particular para comprender el modo en que se interpreta y ejerce el rol de estado en la provisión o no de bienestar.

Las intervenciones del Estado inciden de manera decisiva y a través de diferentes mecanismos en

el patrón distributivo de un país. Sin duda, el gasto social es uno de los instrumentos potentes para la redistribución del ingreso y comprende intervenciones con objetivos de largo plazo (educación y salud) y otras que poseen un impacto distributivo más directo y de corto plazo. Entre estas últimas se destacan las transferencias monetarias directas a las familias, ya sea a través del sistema de seguridad social o por la vía de programas de tipo asistencial. En general, se espera que estas transferencias tengan un impacto significativo y rápido a la hora de revertir las desigualdades pero esta expectativa no se condice con la lenta y heterogénea reacción que pueden desplegar las familias pobres y sus debilitadas redes de ayuda mutua.

Nos preguntamos por cómo se alcanza un piso de bienestar que incluya a los más pobres. En qué punto se encuentra dentro de una economía de mercado el reconocimiento de los sectores con menos capital educativo para competir en un mercado laboral tan competitivo. Qué modelo productivo contiene a los pobres. En este sentido se impone la generación de instrumentos referidos a la institución de la Política Social. Por ejemplo, no basta con lograr que los niños ingresen de nuevo a las aulas, si no sabemos como los retenemos en ellas.

Es posible afirmar que no se trata de un tema económico, sino político y que las políticas sociales tienen limitaciones que no dependen de su ingeniería, sino del modo en que el conjunto de la sociedad se proyecta e interpela su sistema de reparto.

Actualmente y después de varios años sostenidos de recuperación económica y de administración de políticas sociales progresivas en materia de política social, a modo de hipótesis es posible afirmar que la superación de la pobreza en una sociedad, no es tema económico, sino político. En tal sentido, la recuperación de un paradigma de bienestar vinculado al ideario de la justicia social no dependería solo de la ingeniería de las políticas sociales, sino principalmente, del modo en que el conjunto de la sociedad se proyecta a futuro e interpela y mejora por múltiples medios de acción colectiva (gubernamentales, gremiales, de los movimientos de base, etc.) su sistema de reparto e integración social.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt 2007: *Tiempos Líquidos. Vivir en épocas de incertidumbre*. Argentina. Ensayo Tusquets.
- Castel, R. 1998: *La Gestión del riesgo social*. España. Ed. Anagrama
- Clemente, Adriana 2008: *Políticas Sociales y Acceso a la educación, salud y programas de alivio a la pobreza en "Impacto de la Descentralización en AL"*. WDC. OEA.
- De Martino, Mónica 2001: *Políticas sociales y familia. Reflexiones y desafíos*. UNICEF. Disponible en: <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/MonicaDi.pdf>
- Max-Neef, Elizalde y Hoppenhayn. *Desarrollo a Escala Humana*. Disponible en: <http://www.neticoop.org.uy/IMG/pdf/DesEscalaHumana>
- Moreno, Luis 2007. *Lucha contra la pobreza en América Latina. Selectividad o Universalismo*. CSIC- Unidad de estudios comparados. Fundación Carolina. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart>
- Svampa, Maristella 2000. *Clases Medias, cuestión social y nuevos marcos de sociabilidad*. Buenos Aires. Punto de vista 67.