

Artículos seleccionados

Lo público estatal, la exclusión y las políticas sociales. Neoliberalismo y después

Sebastián Giménez*

Fecha de recepción: 20 de diciembre de 2010
Fecha de aceptación: 9 de marzo de 2011
Correspondencia a: Sebastián Giménez
Correo electrónico: sgimenez5804@yahoo.com.ar

* Lic. en Trabajo Social. Profesor de Enseñanza Primaria.

Resumen:

El presente trabajo parte de definir conceptos tales como "lo público estatal", se aproxima a una definición de Estado siguiendo el pensamiento de los autores contractualistas Hobbes y Locke y toma la concepción de Oscar Oszlak referida al Estado y sus ámbitos de competencia y acción. Este marco conceptual permite describir la crisis del 2001 y su condición necesaria: el Estado neoliberal, para analizar cómo repercutió la crisis en los fundamentos mismos de lo público. Posteriormente se considera la incipiente reconstitución de lo público a partir de políticas estatales más activas, mediante el análisis de dos políticas en ejecución en la actualidad por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional: el Programa Ciudadanía Porteña y la Asignación Universal por Hijo. Por último, se reflexiona respecto del Trabajo Social y los aportes sustantivos que puede hacer esta disciplina para intervenir sobre la exclusión social y para reconstituir y articular el vínculo entre el Estado y la sociedad.

Palabras claves: Estado – neoliberalismo – intervención profesional.

Introducción

Este trabajo define los términos lo público estatal y Estado, siguiendo para este último el pensamiento de los autores contractualistas Hobbes y Locke y la concepción de Oscar Oszlak acerca de que el Estado y sus ámbitos de competencia y acción son una arena donde se desenvuelven la negociación y el conflicto.

Se describe la crisis del 2001 y su condición necesaria: el Estado neoliberal. Se analiza cómo repercutió la crisis en los fundamentos mismos de lo público. Luego se considera la incipiente reconstitución de lo público a partir de políticas estatales más activas y cómo el Estado pasa a estar en una mejor posición relativa para accionar sobre una herida lacerante en nuestra actualidad: la exclusión social.

El Estado interviene sobre la exclusión desde las políticas sociales que impulsa. Con relación a ello, se analizan dos de las que están en ejecución en la actualidad por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Nacional: el Programa Ciudadanía Porteña y la Asignación Universal por Hijo. Se comparan sus orígenes, la definición de la población atendida, sus prestaciones concretas, sus componentes socio-educativos y la accesibilidad que tienen ambas iniciativas. Por último, se reflexiona respecto del Trabajo Social y los aportes que puede hacer nuestra disciplina para intervenir sobre la exclusión social y para reconstituir y articular el vínculo entre el Estado y la sociedad. Entre lo público y las demandas sociales tanto tiempo desatendidas.

Aproximaciones a una definición de lo público y del Estado

Es importante comenzar definiendo el sentido, a qué se alude con el término lo público. Y lo público constituye, siguiendo a Osvaldo Iazetta¹, una zona de contornos imprecisos que se nutre tanto

de la capacidad organizativa y participación de la sociedad civil, como de las capacidades colectivas que el Estado debe garantizar para conformar un espacio común y compartido y para tornar efectiva la promesa democrática. Este trabajo se centra en este segundo sentido de lo público, refiriéndonos al Estado, a lo público estatal.

Se vuelve imprescindible entonces, aproximarnos a una definición de Estado. Según Thomas Hobbes (1980), el fin del Estado es la seguridad. Los hombres introducen esta restricción de sí mismos para controlar el ímpetu natural del hombre a la libertad y el dominio sobre los otros hombres. Lo que motiva la constitución del Estado es el cuidado de la propia conservación y el deseo de abandonar la condición de guerra de todos contra todos que es la consecuencia de las pasiones naturales de los hombres. El Estado controla estas pasiones naturales, las tiene a raya y las sujeta, por temor al castigo, a la realización de los pactos. El Estado controla, castiga, tiene el monopolio de la fuerza, por bien de la seguridad de los hombres, de la conservación de la especie humana.

Hobbes, afirma que se instituye un Estado "... cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en pro como los que han votado en contra, deben autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres..."²

El pasaje citado describe claramente la institución del Estado como un acuerdo, un pacto voluntario, donde se fija también el derecho de representación y el respeto por la voluntad de la mayoría.

1. Iazetta, Osvaldo (2008). Lo público, lo estatal y la democracia. En *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales n° 32, Ecuador, Quito. Pags. 49-60.

2. Hobbes, Thomas (1980). *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México, Pág. 142.

John Locke (2003) aporta otro elemento importante. Afirma, en la misma línea de Hobbes, que los hombres se deciden a constituir una comunidad "...para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades, y con mayor seguridad contra los que fueren ajenos al acuerdo..."³

Aquí aparece un tema central: la propiedad privada que el Estado capitalista garantiza.

Sintetizando hasta aquí, se puede afirmar que:

- El fin del Estado es la seguridad/ la protección contra el estado de guerra natural entre los hombres.
- El Estado tiene un poder coercitivo legítimo sobre los hombres.
- La institución del Estado es un hecho voluntario, pactado.
- Se delega en una asamblea el derecho de representación.
- Se establece el respeto a la voluntad de la mayoría.
- El Estado capitalista, resguarda la propiedad privada.

Es interesante apuntar lo que plantea Oscar Oszlak⁴ en su obra "La Formación del Estado Argentino". Sostiene este autor que puede considerarse el ámbito de competencia y acción del Estado como una arena de negociación y conflicto, donde los distintos actores sociales dirimen cuestiones que integran la agenda de problemas sociales vigentes.

Si bien el Estado tiene elementos constitutivos que se detallaron en la mirada de Hobbes y Locke, el desenvolvimiento de su acción no está

exento del conflicto y de las contradicciones en que se desenvuelven las relaciones sociales.

Crisis del 2001. Su condición necesaria: el Estado Neoliberal

Aquí se pasa a revisitar un momento límite del pasado reciente de nuestro país que fue la crisis del 2001. Se analiza cómo los distintos elementos que hacen a la constitución del Estado, de lo público, se tensionaron, se pusieron en cuestión, en *conflicto* hasta llegar a la misma raíz de una organización social que colapsó por la aplicación de políticas económicas y sociales que dejaron a millones de argentinos en la pobreza.

La crisis de 2001 marcó el límite del modelo neoliberal de gestión del Estado. Este modelo se implementó desde la dictadura militar de 1976 y se profundizó sobre todo en la década de 1990.

Siguiendo a Ricardo Petrella⁵, en un contexto de mundialización de las finanzas, mercados y empresas, los Estados neoliberales apuntaron a la desreglamentación y liberalización de los mercados, que pasaron a regir la vida económica de las naciones. También se produjeron la privatización de numerosas empresas y ámbitos donde intervenía anteriormente el Estado. Los efectos, apuntó el mismo autor, fueron devastadores: la mutilación de la ciudadanía y la reducción de la riqueza y los espacios públicos. Esto originó una explosión de las desigualdades y de la exclusión social.

Aportó Zygmunt Bauman⁶ que los Estados nacionales en la era global se convirtieron cada vez más en ejecutores y plenipotenciarios de fuerzas (las finanzas globales) sobre las cuales no tenían la menor esperanza de ejercer algún control.

En la configuración de este tipo de Estado que hizo eclosión en la crisis de 2001, es interesan-

3. Locke, John (2003). Ensayos sobre el gobierno civil. Ed. Gernika, México. Pág. 9.

4. Oszlak, Oscar (1997). La formación del Estado argentino. Ed. Planeta, Buenos Aires.

5. Petrella, Ricardo (1997). El bien común. Elogio de la solidaridad. Ed. Temas de debate. Madrid.

6. Bauman, Zygmunt (2005). La globalización. Consecuencias humanas. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.

te considerar también que "...el crecimiento de la deuda externa contribuyó a licuar aún más la capacidad del Estado para tomar decisiones distintas a las impuestas por los poderosos factores que operaban sobre la realidad nacional. La relación entre las políticas de endeudamiento externo y la pérdida de autonomía de las decisiones de los estados nacionales es un tópico que ocupa numerosas páginas en los estudios del mundo de nuestros días..."⁷

Esto dio lugar a "...las previsible crisis o colapsos derivados de esas situaciones de creciente dependencia de los capitales financieros cuya volatilidad no es un accidente sino un rasgo de su naturaleza..."⁸

Se configuró así un Estado cuya pérdida progresiva de sus capacidades lo dejó muy vulnerable a las crisis, con pocas posibilidades de revertirlas o de evitarlas. Y esto colocó al fundamento del Estado y lo público en cuestión como nunca antes. Es interesante aquí repasar, teniendo en cuenta los elementos fundantes del Estado que se vieron en el primer apartado, cómo cada uno de estos fueron puestos en cuestión durante la crisis.

Retomando la finalidad del Estado que postula Hobbes, se puede afirmar que en 2001 la seguridad se puso en cuestión. La declaración del estado de sitio dió paso a una situación en que se dejó librado el campo para que surgieran situaciones de mayor violencia que dejó un lamentable saldo de decenas de muertos.

Respecto del derecho de representación, apareció fuertemente cuestionado por gran parte de la sociedad, que postuló el "que se vayan todos". Los legisladores veían dificultades para entrar en el mismo Congreso, toda la clase política se vio impugnada en su legitimidad.

Aquí el pacto voluntario de constitución de lo estatal amenazó con quebrarse, y surgieron como una alternativa momentánea la representación

a través de asambleas barriales que proliferaron pero resultaron efímeras.

En cuanto al disfrute y la garantía de la propiedad privada de cada uno, también este aspecto hizo eclosión. Muchos ciudadanos se vieron imposibilitados de gozar del derecho de disponer libremente de sus ahorros por la confiscación de los mismos en el llamado corralito financiero. Otros tantos ciudadanos, se vieron empujados a saquear porque la crisis social y económica les hacía imposible la propiedad de los bienes más elementales para subsistir.

La momentánea y poco duradera alianza entre los sectores medios que se vieron impedidos de disponer de sus ahorros y los sectores humildes imposibilitados de los más elementales bienes de supervivencia se cristalizó en el estribillo: "Piquete y cacerola / la lucha es una sola".

El Estado y lo público quedaron así en la picota, en el centro de los cuestionamientos de la sociedad y sin capacidad de reaccionar por el recorte de las atribuciones y poderes estatales que concretó el neoliberalismo. El Estado no garantizó la propiedad, no brindó seguridad y dejó de ser reconocido como institución por negársele el derecho de representación a la clase política. En síntesis, quedó reducido a ejercer el poder coercitivo, represivo.

Como citó con acierto Zygmunt Bauman⁹ "...en el cabaret de la globalización, el Estado realiza un striptease y al final de la función sólo le queda lo mínimo: el poder de la represión.

Destruída su base material, anuladas su soberanía e independencia, borrada la clase política, el Estado nacional se convierte en un mero servicio de seguridad de las megaempresas..."

Sólo quedó la represión, el estado de sitio, la policía lanzada a reprimir las manifestaciones y su lógico y terrible correlato en decenas de muertos

7. Sidicaro, Ricardo (2001). *La crisis del Estado*. Libros del Rojas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Pág. 67.

8. Sidicaro, Ricardo (2001). *Op.cit.* Pág. 68.

9. "Sept pieces du puzzle neoliberal: la quatrieme guerre mondiale a comencé", en *Le Monde Diplomatique*, agosto 1997. El artículo lleva la firma de "Sous Commandant Marcos" y proviene del territorio de la rebelión rural en Chiapas, México, citado por Bauman Zygmunt. *La Globalización*. *Op.cit.* Pág. 89.

que abrieron una herida lacerante e inútil, que marcaron el fondo del pozo, la terrible crisis a la que no se debería volver más. Y de la que no fue sencillo, para nada, salir.

La salida de la crisis. Hacia la reconstrucción de lo público

*Bienaventurados los que están en el fondo del pozo,
Porque de ahí en adelante sólo cabe ir mejorando.*

Joan Manuel Serrat.

Antonio Gramsci (1997) analizó de modo muy interesante las crisis y las situaciones que generan, y cómo los distintos sectores de la población no tienen la misma capacidad de reaccionar con éxito ante ellas.

Planteó que "...la crisis crea peligrosas situaciones inmediatas porque los diversos estratos de la población no poseen la misma capacidad de orientarse rápidamente y de reorganizarse con el mismo ritmo. La clase dirigente tradicional, que tiene un personal adiestrado, cambia hombres y programas y reasume el control que se le estaba escapando con una celeridad mayor de cuanto ocurre en las clases subalternas; si es necesario hace sacrificios, se expone a un porvenir oscuro cargado de promesas demagógicas, pero se mantiene en el poder..."¹⁰.

Fue claro que la crisis del 2001 no produjo los mismos costos a los distintos sectores sociales, que la pudieron enfrentar de distintas formas y con desigual éxito.

Los Bancos, pese al llamado "corralito financiero", en muy poco tiempo volvieron a ser el custodio necesario de los ahorros de la gente, más confiable así y todo que el colchón de la casa. Los trabajadores y sectores sociales excluidos se vieron perjudicados por una fuerte devaluación que dañó su poder adquisitivo.

Respecto de lo que planteó Antonio Gramsci de la clase dirigente tradicional que cambia nombres y programas y reasume el control que se le estaba escapando, fue ilustrativo ver el cambio operado en el discurso y en el programa que tomó buena parte de la clase política, rompiendo con el pasado ahora ominoso de la década del 90. Dirigentes que habían sido seguidores del caudillo riojano instaurador del Estado neoliberal pasaron a ser partidarios de otro modelo de Estado que interviniera en la economía, y hasta elogiaron y aplaudieron a Fidel Castro y Hugo Chávez en su visita a la Argentina durante la asunción en 2003 del nuevo presidente Néstor Kirchner. La clase política pudo relegitimarse, ofreciendo un programa que tomaba en cuenta varias de las demandas sociales. No sólo la clase política tuvo una actitud comprensiva ante la crisis, sino que sectores tradicionales como la Sociedad Rural se mostraron dispuestos en 2002, en el contexto de crisis, a que el Estado cobrara retenciones agropecuarias, actitud que cambiaría más adelante cuando la situación económica era otra y ya no se mostraron partidarios de seguir pagándolas.

En cuanto a economía y gestión de lo público, se instauró un modelo de postconvertibilidad, donde el Estado fue adquiriendo mayor actividad en la regulación y promoción del crecimiento económico que tuvo lugar.

El modelo económico posterior a la convertibilidad "se sostuvo con saldos positivos en las cuentas fiscales. Ese escenario permitió mantener el tipo de cambio real competitivo. Esta estrategia fiscal del gobierno de Néstor Kirchner ha sido un aspecto importante de su política económica, puesto que permitió inicialmente estabilizar el tipo de cambio y evitar, contra las expectativas generalizadas, que la gran devaluación se transformara en hiperinflación... La contabilización de superávit fiscal otorgó márgenes de autonomía para la política económica en un escenario de dificultad en el acceso al mercado voluntario de capitales a partir del default y la posterior reestructuración con fuerte quita..."¹¹

10. Gramsci, Antonio (1997). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el estado moderno. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires. Pág. 63.

11. Zaiat, Alfredo (Director de la Colección); Rapoport, Mario (Director Académico); Vicente, Ricardo (Coordinador) (2009). Historia de la Economía Argentina del Siglo XX. Ed. Página 12. Buenos Aires. Págs. 947 y 948.

Lo público estatal fue recuperándose paulatinamente, dejó de ser rehén de los capitales golondrina. El Estado acumuló reservas para prevenir crisis como la ocasionada en el 2001. El Estado Nacional canceló la deuda con el Fondo Monetario Internacional, otorgándole este hecho mayor autonomía para intervenir en la economía. También nacionalizó las jubilaciones y pensiones absorbiendo las AFJP, medidas impensables poco tiempo antes. Esto configuró un Estado que fue recuperando capacidades, volviendo a ser un actor de peso y promotor de políticas.

El modelo de mayor autonomía postconvertibilidad tiene sin embargo una gran deuda social después de años de abandono que está aún pendiente y, al margen de las políticas macroeconómicas superavitarias y del crecimiento económico, sigue siendo flagrante y de urgente atención. Pero el Estado y la clase política tienen ahora más herramientas y una mejor posición relativa para intervenir con mayor legitimación que en la crisis de 2001, en que la propia existencia de lo público aparecía amenazada. No le queda al Estado sólo la represión, la única función desagradable a la que lo había condenado la globalización y el neoliberalismo. Hoy eso aparece más reconstituido, se fue mejorando aún en forma incipiente, siguiendo la idea de Joan Manuel Serrat en la cita que encabeza este apartado.

La exclusión social: Una herida lacerante

Juan Villarreal, en su libro *La exclusión social*, hizo una recapitulación muy interesante de las distintas fases del capitalismo y la situación de la clase trabajadora en los distintos períodos, donde se la fue despojando sucesivamente. El autor describió un primer momento de acumulación primitiva en que el despojo de tierras y los cercamientos, la asalarización masiva de trabajadores, intentaban garantizar el impulso acumulador del capital. Se despojó así al campesino de la tierra,

viéndose obligado éste a vender su fuerza de trabajo en el mercado.

En la fase actual del capitalismo se observa que la masa de trabajadores pobres descalificados ve desvalorizarse progresivamente este bien (la fuerza de trabajo que venden en el mercado) en nombre del cual habían sido despojados de los demás, como la propiedad de la tierra.

Así, "...el círculo del despojo se cierra. Se cierran, se enajenan o se trasladan fuentes de trabajo que durante años los trabajadores contribuyen a edificar y para el trabajador no queda cosa alguna: la trasmutación del obrero en pobre, su exilio de la sociedad dominante, es la constante. Se trata de una pobreza que no se integra a la producción – y, si lo hace, es incidentalmente –, ni al consumo o la propiedad de las cosas. De una pobreza externa al sistema socioeconómico vigente"¹².

También "pareciera haberse producido una verdadera producción histórica de subhombres, equiparables, entonces, los pobres a los discapacitados, leprosos, enfermos de SIDA, delincuentes, locos, etc. Apartados de la sociedad, distintos e inferiores, localizados en verdaderos campos de concentración social... Desposeídos de sus fuerzas, su saber, su salud y su naturaleza"¹³.

La exclusión social se hace carne aún hoy en la situación de muchas familias que continúan al margen de una sociedad que pareciera no necesitarlos, configurándose una pobreza externa al sistema socioeconómico, y extrema, por la magnitud de las necesidades insatisfechas.

En la crisis del 2001, mediante los saqueos y los piquetes, tomaron una visibilidad que no habían tenido antes. Emergió entonces ese submundo de excluidos al que nadie absolutamente había tenido en cuenta. Retomando la idea de Oscar Oszlak de que la acción y competencias del Estado es una arena donde intervienen la negociación y el conflicto, se puede decir que el este actor

12. Villarreal, Juan (1997). *La exclusión social*. Ed. Norma. Buenos Aires. Pág. 70.

13. Villarreal, Juan (1997). *Op.cit.* Pág. 70.

social emergente de la crisis reclamó y obtuvo la intervención del Estado mediante la implementación de políticas que reconocieron el problema social que pasó a formar parte de la agenda pública.

Y el Estado brindó una inicial atención a estos sectores con la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar llevada a cabo en el año 2002, como un dique de contención a una situación social que afloraba y que era preciso contener, reencauzar, controlar. Pero incluir socialmente no es sólo atender la emergencia, sino pensar un tipo de sociedad que incluya de nuevo a los expulsados, que abra también espacios para su participación ciudadana, fortaleciendo de esta forma la democracia.

En el siguiente apartado, se aludirá a dos políticas sociales que intentan hoy atender a los sectores excluidos, una aplicada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y otra por el Gobierno Nacional: el Programa Ciudadanía Porteña y la Asignación Universal por Hijo. Es importante desde nuestra profesión de Trabajadores Sociales reflexionar sobre las políticas sociales, cómo están direccionadas, cómo configuran a los sujetos a las que se dirigen. El Trabajo Social debe comprometerse a analizar la realidad social actual, dando a conocer nuestras perspectivas y aportes para evaluar y enriquecer el debate sobre políticas públicas que nos involucran a todos.

Dos políticas sociales frente a la exclusión

Es importante apuntar primero que tanto el Programa Ciudadanía Porteña como la Asignación Universal por Hijo son iniciativas dignas de ser consideradas a la hora de brindar una respuesta mediante políticas públicas estatales al grave problema de la exclusión social que describimos en el apartado anterior. Este tipo de políticas tienen un papel muy importante que cumplir por el impacto que logran aportando un beneficio a muchas

familias que se encuentran en condiciones muy desfavorables. Lo dicho no implica anotar que también las iniciativas tienen sus aspectos criticables, sus puntos polémicos y discutibles, pero siempre es mejor criticar y mejorar algo que existe, que se implementa, que llega y mejora aunque sea un poco la vida de la gente, que debatirse sobre la nada de la ausencia de políticas sociales.

A continuación, se analizan distintos aspectos de estas dos políticas sociales.

● El origen

El Programa Ciudadanía Porteña (en adelante, el P.C.P) se aprobó por la ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, comenzando a funcionar en noviembre de 2005. La Asignación Universal por Hijo (en adelante, la A.U.H), en cambio, es implementada por el decreto presidencial 1602/09.

Se consigna en dicho decreto “que la particular naturaleza de la situación planteada y la urgencia requerida para su resolución, dificultan seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes, por lo que el Poder Ejecutivo Nacional adopta la presente medida con carácter excepcional”¹⁴.

Es importante aclarar, respecto del origen de ambas iniciativas, que es más sólido jurídicamente hablando la aprobación de una ley que un decreto presidencial, eventualmente más fácil de derogar, además de no haber podido ser enriquecida la iniciativa por otros espacios políticos durante un debate parlamentario.

● Definición de la población destinataria

La población beneficiaria, para el P.C.P son los grupos familiares en situación de pobreza¹⁵.

El decreto que implementa la AUH funda: “un subsistema no contributivo de Asignación Uni-

14. Decreto 1602/09. Poder Ejecutivo Nacional.

15. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. Guía de Servicios Sociales 2010. http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/fortal_soc_civil/pdf/td_guia_servicios_sociales_2010.pdf

versal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.¹⁶⁷

Ya en la definición de los destinatarios de las dos iniciativas se vislumbra una diferencia. Mientras el P.C.P define a los destinatarios por sus ingresos (pobres e indigentes), en la AUH se los categoriza en relación al trabajo (desocupados, trabajadores informales). Una definición tiende a la naturalización de la pobreza, la otra apunta a la relación de las familias con el trabajo, el gran integrador social.

Es importante consignar que un trabajador informal puede o no ser pobre o indigente, pero aún así es un sector poblacional muy vulnerable y desprotegido por no contar con las protecciones del trabajo registrado y con una obra social. Los ingresos mayores o menores que puedan recibir no les quita esta situación de vulnerabilidad que padecen y son contemplados para recibir la A.U.H.

◆ Aspecto educativo-preventivo

En ambas iniciativas se consigna la condición de que los niños cumplan controles sanitarios y asisten a un establecimiento educativo para recibir el beneficio.

En el decreto 1602/09 se define: "Que el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza¹⁷⁷".

Es interesante apuntar que el derecho aparece condicionado en las dos políticas sociales que estamos analizando. Es un derecho del desocupado o trabajador informal que manda a sus hijos a la escuela y a los centros de salud. Este tipo de obligación origina por supuesto una elevación de la matrícula escolar y mejores controles sanitarios, lo que es muy positivo. Pero es importante marcar que la obligación no genera siempre un cambio subjetivo en las personas, sobre lo que hay que seguir trabajando. No alcanza sólo con obligar a las personas, sino que estas también experimenten la educación y la salud como una necesidad y como un derecho. El Trabajo Social puede hacer, en este sentido, desde su tarea un aporte en el día a día con la gente por ser nuestra labor "esencialmente educativa, de carácter promocional, preventivo y asistencial¹⁸⁷".

El P.C.P define como objetivo: "Asegurar un ingreso mínimo a los hogares en situación de pobreza para comprometer la asistencia escolar de todos los niños y jóvenes y la realización de los controles de salud contribuyendo de esta manera a interrumpir los circuitos de reproducción intergeneracional de la pobreza para que todos los habitantes de la Ciudad puedan ejercer plenamente su condición de ciudadanos¹⁹⁷".

Es llamativa la definición de la pobreza poco menos que como enfermedad hereditaria o atribuida sólo a la ignorancia de quien la padece y no a una organización estatal y un modelo económico y social que la provocó. El pobre, además, aparece definido como un ciudadano no pleno, naturalizando así que sus derechos ciudadanos se vean vulnerados en el devenir cotidiano.

◆ La prestación concreta

Hay una diferencia que es sustancial apuntar aquí y que hace a la constitución de los sujetos destinatarios de la política social de ambas iniciativas.

16. Decreto 1602/09. Poder Ejecutivo Nacional.

17. Decreto 1602/09. Poder Ejecutivo Nacional.

18. Ley Nacional 23.377 de Servicio Social o Trabajo Social.

19. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. Guía de Servicios Sociales 2010. http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/fortal_soc_civil/pdf/cd_guia_servicios_sociales_2010.pdf Pág. 95.

El P.C.P brinda una tarjeta de compra precargada cuyo monto sólo puede gastarse “para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, combustible para cocinar y útiles escolares²⁰”. La AUH en cambio constituye un subsidio económico percibido por el jefe de hogar o adulto responsable, que es el encargado de administrarlo y gastarlo.

Es importante aquí consignar lo que apuntó con acierto Margarita Rozas Pagazza cuando “el trabajo social, al reducir el sentido de las necesidades al plano de la reproducción biológica del hombre, ha deformado la naturaleza de las necesidades humanas y ha perdido de vista el horizonte de la esencia humana²¹”.

En este sentido, el P.C.P apunta a una visión de las necesidades como la simple reproducción biológica, ejerciéndose también un fuerte control sobre lo que se debe gastar, y por ende, definiendo lo que las personas beneficiarias del subsidio necesitan. No es una diferencia menor apostar al criterio del jefe de hogar, confiando y dándole la posibilidad de administrar el destino del subsidio, que definírselo arbitrariamente desde un sentido de reproducción biológica. Se animaliza de esta forma a los pobres, se los trata como subhombres, como definimos en el anterior párrafo siguiendo a Juan Villarreal. La esencia humana que consigna Margarita Rozas Pagazza, se ve comprometida. Así, el P.C.P brinda la tarjeta de los pobres, para comprar comida en los mercados y locales de los pobres, cristalizando la segregación y la exclusión social. La inclusión social no es sólo comer más y mejor, sino justamente derribar estas fronteras, estos estigmas.

● El acceso

En el caso del P.C.P se hicieron grandes operativos de inscripción en los años 2005 y 2006. Una vez cumplidos estos operativos, no se brinda po-

sibilidad alguna de nuevos ingresos. Se afirma en la página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que “actualmente, la inscripción al Programa está cerrada²²”

En la AUH no se brindan límites a nuevos ingresos para recibir la prestación, siempre que se cumpla con los requisitos que establece el decreto. Siendo la situación del mercado laboral y social muy inestable, es más atinado que los programas destinados a atender a los sectores más vulnerables, a los excluidos, tengan abierta siempre la posibilidad de nuevos ingresos. Porque las necesidades de las familias no pueden esperar operativos de inscripción definidos por la autoridad gubernamental. Muchas veces las necesidades urgen y se desencadenan por situaciones inesperadas, con configuraciones familiares cambiantes, inestables, y se comprometen así la atención de las necesidades básicas de muchas personas.

Pensando desde el Trabajo Social

Concluyendo el trabajo, se busca en este apartado reflexionar sobre los aportes que puede hacer nuestra profesión para mejorar las políticas sociales estatales, acercándolas a las necesidades y objetivos de las personas y grupos sociales que muchas veces atendemos.

El trabajador social interviene habitualmente atendiendo a personas vulneradas en sus derechos sociales y que padecen “problemáticas sociales complejas”, usando el término de Alfredo Carballeda²³. La exclusión social, esa gran herida del cuerpo social argentino, no se resuelve con ninguna receta magistral ni preestablecida. Es una construcción social y como tal debe ser abordada.

En este contexto irrumpe “ese sujeto inesperado, constituido en el padecimiento de no pertenencia

20. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. Guía de Servicios Sociales 2010. Op.cit. Pág. 96.

21. Rozas Pagazza, Margarita. Op.cit. Pág. 26.

22. Portal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Programa Ciudadanía Porteña. Apartado Descripción del programa. Se puede consultar en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/fundamentacion.php?menu_id=21937

23. Carballeda, Juan Manuel (2008). La intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social. En Revista Margen n° 48. Se puede consultar en <http://www.margen.org/suscri/numero48.html>

a un todo social, dentro de una sociedad fragmentada que transforma sus derechos subjetivos en una manera de opresión que se expresa en biografías donde sobresalen los derechos vulnerados²⁴".

Sujetos inesperados, difíciles de abordar desde esquemas rígidos, desde los mandatos tradicionales institucionales, desde políticas sociales cerradamente focalizadas. Es importante rescatar este aspecto: quienes padecen la exclusión social son sujetos. Sujetos de derecho y sujetos abiertos a sus múltiples posibilidades.

Por eso, el Trabajo Social, como las otras disciplinas "que intervienen en lo social, se encuentran frente a nuevas posibilidades donde, sería dable pasar de la lógica de la detección de lo enfermo, disfuncional o patológico, hacia la recuperación en cada sujeto desde sus propias capacidades y habilidades. Es decir orientar la intervención hacia una lógica de reparación²⁵".

Reparar años de abandono, de exclusión. Recuperar habilidades y capacidades en esos sujetos olvidados, golpeados, separados de la sociedad. Si el Estado recuperó progresivamente algunas de las capacidades de las que lo había mutilado el modelo neoliberal, si lo público se reconstituyó aún con sus limitaciones, queda siempre pendiente la posibilidad de abrir a las personas los marcos donde puedan desarrollar sus posibilidades.

Nuestra disciplina aparece a veces sólo confinada a lo atención microsocioal, como una actividad de carácter esencialmente educativo, de carácter promocional, preventivo y asistencial de personas, grupos o comunidades, como afirma el texto de la ley 23.377. Es importante la labor microsocioal para acompañar y asesorar para el mejor desarrollo de sus posibilidades a la población.

Pero se descuida muchas veces que el Trabajo Social es también importante, fundamental, en la elaboración de las políticas sociales y su llegada a la gente. También lo dice la ley que regula la profesión, cuando establece, como una de las funciones del profesional de servicio social o trabajo social: "...Asesorar en la formulación, ejecución y evaluación de políticas tendientes al bienestar social...".²⁶

Es esencial que pueda el Trabajo Social abrirse camino para evaluar, planificar y programar las políticas sociales porque tienen sus profesionales una inserción en lo social, en la comunidad, de la que carecen otras disciplinas. Si bien hay trabajadores sociales que intervienen en el diseño de las políticas sociales, no está quizás tan extendido o incorporado como algo común en el desarrollo de la profesión, más bien confinada a lo microsocioal y la actuación educativo/preventiva como ya se dijo.

Juan Villarreal apuntó que "...cuando hacemos referencia a la descentralización del Estado, las políticas públicas y la acción social, aludimos a una operatoria pública que pretende acercar la decisión estatal a la voluntad social...".²⁷

El Trabajo Social es necesario como articulador entre la política pública estatal y lo que desean y necesitan las personas. De esta forma, teniendo en cuenta la demanda social es que se reconstituye lo público, es que se supera ese autismo estatal o ese accionar burocrático y alejado totalmente de las necesidades de la gente.

Es interesante trabajar para que las políticas sociales sirvan como elementos que favorezcan el desarrollo de las potencialidades de los sujetos y se orienten teniendo en cuenta a los destinatarios no como sujetos pasivos, sólo receptores, sino como sujetos activos, protagónicos. Y que las

24. Carballada, Juan Manuel (2008). Op.cit.

25. Carballada, Juan Manuel (2008). Op.cit.

26. Ley Nacional 23.377 de Servicio Social o Trabajo Social.

27. Villarreal, Juan (1997). La exclusión social. Ed. Norma. Buenos Aires. Pág. 198.

políticas sociales les brinden a la población destinataria también un ámbito de participación en la elaboración o modificación de dichas políticas,

para orientarlas mejor y enriquecerlas teniendo como norte la inclusión social y no sólo la supervivencia biológica de los hombres.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt (2005). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de cultura económica. Buenos Aires.
- Carballeda, Juan Manuel (2008). “La intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social”. En *Revista Margen* n° 48. Disponible en <http://www.margen.org/suscri/numero48.html>
- Gramsci, Antonio (1997). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el estado moderno*. Ed. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Hobbes, Thomas (1980). *Leviatán*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Iazetta, Osvaldo (2008). *Lo público, lo estatal y la democracia*. En *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* n° 32, Ecuador, Quito. Pags. 49-60
- Locke, John.(2003) *Ensayos sobre el gobierno civil*. Ed. Gernika, México.
- Petrella, Ricardo (1997). *El bien común. Elogio de la solidaridad*. Ed. Temas de debate. Madrid.
- Rozas Pagaza, Margarita (1998). *Una perspectiva teórica metodológica de la intervención en Trabajo Social*. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- Sidicaro, Ricardo (2001). *La crisis del Estado*. Libros del Rojas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Villarreal, Juan (1997). *La exclusión social*. Ed. Norma. Buenos Aires.
- Zaiat, Alfredo (Director de la Colección); Rapoport, Mario (Director Académico); Vicente, Ricardo (Coordinador) (2009). *Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*. Ed. Página 12. Buenos Aires.

Otras fuentes

Decreto 1602/09. Poder Ejecutivo Nacional.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ministerio de Desarrollo Social. *Guía de Servicios Sociales 2010*. Disponible en http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/portal_soc_civil/pdf/cd_guia_servicios_sociales_2010.pdf.

Ley 23377 de Servicio Social o Trabajo Social.

Portal del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Programa Ciudadanía Porteña. Disponible en http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/fundamentacion.php?menu_id=21937

